

CONSTITUIÇÃO VINTE ANOS: CAMINHOS E DESCAMINHOS DA REFORMA AGRÁRIA – EMBATES (PERMANENTES), AVANÇOS (POUCOS) E DERROTAS (MUITAS)

Brancolina Ferreira*

Fábio Alves**

José Juliano de Carvalho Filho***

1 APRESENTAÇÃO

O objetivo deste texto é relatar e analisar a política agrária posta em prática no Brasil desde a Constituição Federal (CF) de 1988, anunciada e proclamada como a Constituição Cidadã pelo presidente da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), deputado Ulisses Guimarães, em sessão solene do Congresso Nacional.

A pergunta que motiva este artigo é: dada a política agrária e seus resultados nestes 20 anos, a Nova Carta pode ser qualificada como “Cidadã”?

Por consequência questiona-se: houve mudança relevante em relação ao passado? A questão da exacerbada concentração fundiária nacional foi resolvida ou, pelo menos, encaminhada para tanto? Foram garantidos e expandidos os direitos da população rural pobre e carente de terra? Os objetivos das ações governamentais no campo sofreram alterações a favor das populações vítimas do processo de mudanças no campo – concentração fundiária, violência, expulsão e afronta aos direitos humanos – ou continuaram a beneficiar os interesses do latifúndio e do capital?

Para responder a essas indagações far-se-á uso de análises referentes a períodos anteriores a 1988 e estudos posteriores que abrangem todos os governos pós-ditadura militar, principalmente aqueles voltados para os quatro últimos períodos governamentais.

Este texto é composto pelas seguintes seções: Apresentação; Política Agrária: manutenção do padrão concentrador e oportunidades perdidas; Política Fundiária: dos primórdios a 1964; O Período Militar; O Processo de Redemocratização; A Questão Agrária e o Processo Constituinte; Do Governo Collor ao Primeiro Período de Governo FHC; O Novo Mundo Rural de FHC; Os Períodos de Governo Lula; Os Números da

* Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea. Técnico de Pesquisa e Planejamento do Ipea.

** Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

*** Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea. Professor da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA-USP).

Reforma Agrária; A Mudança de Foco das Políticas para o Mundo Rural: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar; Tempos Atuais e Perspectivas: a questão agrária e expansão do agronegócio; e Considerações Finais.

2 POLÍTICA AGRÁRIA: MANUTENÇÃO DO PADRÃO CONCENTRADOR E OPORTUNIDADES PERDIDAS

Em 1997, um artigo na revista *São Paulo em Perspectiva*, da Fundação Sistema Estadual de Análises de Dados (Seade),¹ destacava, em epígrafe, a seguinte frase de um documento do governo Fernando Henrique Cardoso (BRASIL, 1997, p. 17): “a história da reforma agrária, no Brasil, é uma história de oportunidades perdidas”. Este destaque tinha sua razão de ser já que antecipava a conclusão do artigo, inclusive no que se referia ao governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Este capítulo traz novamente em pauta a mesma citação para antecipar sua conclusão principal, agora incluindo os dois governos de FHC e os dois períodos governamentais do presidente Luis Inácio Lula da Silva.

Para tanto, mostra que, considerando a questão da estrutura agrária no país, pouca coisa mudou desde o período colonial até a Constituição de 1988 e, lamentavelmente, também até os tempos de hoje, posteriores à promulgação da nossa Carta Magna.

3 POLÍTICA FUNDIÁRIA: DOS PRIMÓRDIOS A 1964

Desde o período colonial até o início dos anos 1960 do século passado, não havia política fundiária no Brasil. Enquanto outros países, entre os quais o próprio Estados Unidos da América, resolveram de alguma forma suas questões agrárias. O Brasil permaneceu sem enfrentar este problema, de grande importância para seu futuro como Nação soberana, democrática e desenvolvida, tanto no campo social quanto no econômico. A questão da terra chegou a ser discutida no país por ocasião da Lei de Terras de 1850 (Lei nº 601) e na campanha abolicionista, contudo, como é sabido, prevaleceram os interesses do latifúndio.

A respeito do que ocorreu nos séculos XVIII e XIX, é interessante destacar a seguinte colocação extraída do documento presidencial já citado:

Ainda colônia de Portugal, o Brasil não teve os movimentos sociais que, no século 18, democratizaram o acesso à propriedade da terra que mudaram a face da Europa. No século 19, o fantasma que rondou a Europa e contribuiu para acelerar os avanços sociais não cruzou o Oceano Atlântico, para assombrar o Brasil e sua injusta concentração de terras. E, ao contrário dos Estados Unidos que, no período da ocupação dos territórios do nordeste e do centro-oeste, resolveram o problema do acesso à terra, a ocupação brasileira – que ainda está longe de se completar – continuou seguindo o velho modelo do latifúndio, sob o domínio da mesma oligarquia rural (BRASIL, 1997).

1. Este item do trabalho consolida uma série de publicações do mesmo autor – Carvalho Filho (1997) –, dedicadas ao acompanhamento e à análise da política agrária no Brasil. Os artigos serão citados no decorrer do texto.

O modelo que até hoje prevalece no meio rural é aquele oriundo dos interesses do latifúndio colonial, hoje “modernizado” – chamado de forma eufêmica de agronegócio, mas, como dantes, concentrador e excludente. Foi somente no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, em 1945, que o país começou a discutir a resolução da questão agrária, principalmente como condicionante do projeto de desenvolvimento do então conhecido Modelo de Substituição de Importações. Como também esclarece o documento presidencial, nessa época “dezenas de projetos de lei de reforma agrária foram apresentados ao Congresso Nacional. Nenhum foi aprovado” (BRASIL, 1997).

O fim dos anos 1950 e o início dos anos 1960 do século passado foi um período marcado por grande crise da sociedade brasileira – política, econômica e social. Foi também época de intensificação do debate sobre os destinos do país, com crescente participação popular. Foi neste tempo que ocorreu o chamado *debate clássico* sobre a questão agrária brasileira, com participação de vários e importantes intelectuais vinculados às diversas forças políticas em confronto. Alberto Passos Guimarães, Caio Prado Jr., André Gunter Frank, Ignácio Rangel e Celso Furtado, entre outros, foram alguns destes participantes. Discutiam-se a sociedade brasileira, suas origens e características – dualista ou não –, bem como seu futuro e soluções para a crise. As posições em conflito eram diversas. Variavam desde a interpretação marxista ortodoxa – tese sobre resquícios feudais da sociedade brasileira no campo –, passando pela crítica a esta mesma posição, no interior da própria esquerda, pela posição estruturalista e pela tese da dualidade básica – (RANGEL, 1953, 1973, 1979 e 1980) –, até a posição conservadora e liberal baseada na teoria neoclássica, para a qual a reforma da estrutura agrária brasileira não tinha sentido para o Brasil – (PASTORE 1973 e 2002; ALVES, 2006, entre outros). De qualquer forma, pró ou contra, todas as posições davam realce à reforma. Assim, entre as chamadas reformas de base então discutidas, a reforma agrária ocupou posição proeminente, polarizando o debate político e acadêmico. A população rural expressiva e predominantemente pobre, a importante participação dos produtos agrícolas na receita de divisas, a potencialidade dos mercados rurais e a luta conflituosa pela terra explicavam a importância dada à problemática agrária.

No campo e nas cidades, os movimentos sociais organizavam-se e avançavam. Especificamente no meio rural, verificava-se crescimento importante na organização dos trabalhadores com a fundação da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) (1963) e o ressurgimento das ligas camponesas em 1954 e sendo colocadas na ilegalidade em 1964. Além das ligas e do crescimento do número de sindicatos decorrentes da fundação da CONTAG, como esclarece Stédile (1997, p.17), também atuavam as seguintes organizações de trabalhadores da agricultura: *i*) União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB) (1953-1964); *ii*) primeiros sindicatos de assalariados rurais, baseados na

legislação para trabalhadores urbanos, em Itabuna (BA), Campos (RJ), Usina Barreiros (PE) e interior de São Paulo (1954); *iii*) Movimento dos Agricultores Sem-Terra (Master), no Rio Grande do Sul – influenciado pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) (1958-1963); e *iv*) um movimento de cunho pastoral da ala conservadora da Igreja Católica, criado para combater o comunismo no campo (1962-1964).

O fato é que as reivindicações dos trabalhadores do campo passaram a ecoar por toda a Nação e incomodar as elites dominantes. Os conflitos cresceram em número e violência. Pressionado pelas forças à direita e à esquerda do espectro político, o governo, em 1962, criou a Superintendência de Reforma Agrária (Supra), encarregada de executar a reforma agrária. As forças à esquerda, embasadas na participação popular, predominaram. Seguiram-se a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural (março de 1963), regulando as relações de trabalho no campo e, em 13 de março de 1964, a assinatura do decreto que previa a desapropriação, para fins de reforma agrária, das terras localizadas nas faixas de 10 km ao longo de rodovias, ferrovias e açudes construídos pelo governo federal. Por fim, no dia 15 de março do mesmo ano, o então presidente da República João Goulart encaminhou uma mensagem ao Congresso Nacional propondo um conjunto de providências consideradas “indispensáveis e inadiáveis para atender às velhas e justas aspirações populares” (BRASIL, 1997, p. 1), entre as quais, com realce, a reforma agrária. Logo depois aconteceu o golpe militar e o presidente foi deposto. Entre as razões apresentadas para o golpe, como não poderia deixar de ser, estava a reforma agrária. Esta implicava democratização do acesso à terra e do poder. As forças à direita predominaram.

O desenlace da crise de 1964 teve como decorrência a perda de uma das mais relevantes oportunidades para implantar a reforma. Sua realização nesta época teria como consequência o importante efeito positivo no desenvolvimento econômico e social, em particular, e beneficiaria o desenvolvimento da agricultura e o perfil da distribuição de rendas e riquezas.

4 O PERÍODO MILITAR

Instala-se a ditadura militar. Começa o ciclo de generais presidentes que durou 21 longos anos. A junta militar que assumiu o poder, como relata José Gomes da Silva em seu livro póstumo (1966, p. 30 *et seq.*), anunciou “num lacônico comunicado que a revolução tinha sido feita para *realizar* as reformas necessárias ao lado do combate à corrupção e à infiltração comunista”. Para surpresa de todos – não se sabe se devido aos conflitos no campo para apaziguar os ânimos e/ou por determinação do primeiro presidente militar, Castello Branco, em meio à repressão e aos atos institucionais –, surge a informação de que o governo estava preparando um programa de reforma agrária. Além disso, as notícias também diziam que para auxiliar na elaboração do que viria a ser o Estatuto da Terra, havia sido convidado

um grupo de Campinas do qual faziam parte pessoas como o próprio Zé Gomes, Carlos Lorena e Fernando Sodero, evidentemente vinculados à democratização do acesso à terra. O convite do presidente foi formulado por Roberto Campos. Tais acontecimentos desencadearam fortes reações da direita antirreforma, inclusive com ameaças de novo golpe, segundo relata José Gomes da Silva (1966):

Tão logo começaram a vaziar as primeiras notícias (como sempre acontece quando se trata de temas polêmicos afetando interesses poderosos) de que uma proposta de reforma agrária estava sendo cogitada pelo Governo que tivera nesse processo exatamente um pretexto para desferir um golpe militar, o mundo começou a vir abaixo.

– “Precisamos começar a conspirar de novo”, vociferou o presidente da Sociedade Rural Brasileira, Sálvio Pacheco de Almeida Prado.

– “Esse IBRA” (o Instituto de Reforma Agrária, o órgão proposto para executar a reforma) “é um filho da SUPRA”, disse o irado Carlos Lacerda, um dos três governantes que, na área civil, tiveram maior participação na derrubada de Jango.

De novidade surgia no cenário apenas a obstinação de Castello Branco (travestido de reformista por motivos que até hoje merecem ser melhor investigados por algum cientista social), com a retaguarda intelectual de Roberto Campos, nosso embaixador em Washington.

Apesar das reações, o grupo de trabalho presidido pelo ministro Campos apresentou rapidamente resultados concretizados em um projeto de lei. Após a aprovação do projeto pelo Congresso Nacional, o presidente da República sancionou a Lei nº 4.504/1964, ou seja, o Estatuto da Terra. O texto aprovado era explícito quanto ao objetivo de implantar a reforma e continha os dispositivos necessários para tanto.²

A política fundiária que marcou o período militar caracterizou-se pela não implantação da reforma possibilitada pelo Estatuto. A opção, como substitutiva da reforma, foi feita pelos projetos de colonização na fronteira Norte e Centro-Oeste e pelos chamados *projetos especiais*. São dessa época os seguintes programas: Programa de Integração Nacional (PIN) (1970); Programa de Redistribuição de

2. O Estatuto da Terra foi promulgado pelo governo militar basicamente com o objetivo de abafar as reivindicações dos movimentos de trabalhadores rurais, especialmente a Liga Camponesa. Sua importância advém do fato de ter consagrado conceitos e definições que ainda hoje são referências na elaboração das propostas de política fundiária, destacando-se: *Reforma agrária* – conjunto de medidas que visam promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade (Art. 1º); *Função social* – como parâmetro para viabilizar desapropriações por interesse social para fins de reforma agrária (Art. 2º); *Propriedade familiar* – o imóvel rural que, direta e pessoalmente explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda a força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalho com a ajuda de terceiros (Art. 4º, inciso II); *Módulo rural* – a menor unidade de terra onde uma família possa se sustentar (Art. 4º, inciso III); *Minifúndio* – uma propriedade de terra cujas dimensões não perfazem o mínimo para configurar um módulo rural (Art. 4º, inciso IV); *Latifúndio* – propriedades que excedam a certo número de módulos rurais – latifúndio por extensão – ou, independente deste valor, que sejam destinadas a fins não produtivos – latifúndio por exploração (Art. 4º, inciso V) (BRASIL, 1964).

Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra) (1971); Programa Especial para o Vale do São Francisco (Provale) (1972); Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia) (1974); Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste) (1974). Além de outros como os chamados *baixa renda*, como o Instituto de Apoio ao Desenvolvimento e à Preservação da Natureza (Inan); Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater); Programa de Nutrição Brasil – Banco Mundial/1979-1985 (PNBB); Programa de Apoio às Populações Pobres das Zonas Canavieiras do Nordeste (Procanor), Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecer) – este dedicado à expansão da agricultura moderna nas áreas de cerrados – etc.

Em geral, do ponto de vista das populações pobres e sem-terra, com pouca terra e/ou com acesso precário a esta – público típico de reforma agrária –, as avaliações efetuadas sobre estes programas mostraram a ineficácia da ação governamental para beneficiá-las. O acesso precário à terra, a insuficiência de terra, as falhas das políticas de apoio – fomento, crédito, extensão rural etc. –, e as relações sociais predominantes nas áreas foram as principais causas apontadas para fraco desempenho das intervenções.

Nos primeiros 15 anos de vigência do Estatuto da Terra, foram beneficiadas apenas 9.327 famílias em projetos de reforma agrária e 39.948 em projetos de colonização. A concentração fundiária cresceu.

No fim do período da ditadura militar ocorreu o agravamento do conflito fundiário, como uma das consequências do processo de modernização conservadora da agricultura brasileira. Além das áreas tradicionais, o recrudescimento do conflito acompanhou a expansão da fronteira agrícola. Paralelamente a estes fatos, embora ainda incipiente, crescia a organização dos trabalhadores expulsos da terra. A Comissão Pastoral da Terra (CPT) foi criada em 1975 pela ala progressista do clero católico. O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) foi fundado durante o I Encontro Nacional dos Sem-Terra, ocorrido em Cascavel de 20 a 22 de janeiro 1984. Esta reunião contou com a presença de representantes de 16 estados. O movimento não tem dia de fundação, mas considera que nesta data começou a ser construído.

Diante dos fatos, o governo militar tomou uma série de medidas semelhantes às acontecidas em outras situações equivalentes: *i*) criação do Ministério Extraordinário para Assuntos Fundiários (MEAF) (1982); *ii*) nomeação de um general vinculado ao Sistema de Segurança Nacional para ministro – naquela época de militarização da questão agrária, o importante não era o diálogo com os movimentos sociais; *iii*) criação do Programa Nacional de Política Fundiária (1982); *iv*) lançamento das bases do Sistema Fundiário Nacional; *v*) reestruturação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra);

vi) criação do Grupo Executivo das Terras do Araguaia – Tocantins (GETAT) (1980); *vii*) reformulação do Imposto Territorial Rural (ITR) (1979); *viii*) instituição do usucapião especial (1981); *ix*) implementação de programas específicos para agricultores familiares, principalmente no Nordeste e no Centro-Oeste; *x*) anúncio, com muito alarde, de amplo programa de distribuição de títulos de terras – 1 milhão –, por meio de ações discriminatórias e arrecadatórias, desapropriações por interesse social – pouco utilizadas; *xi*) aplicação do usucapião especial; *xii*) compras de terras; *xiii*) projetos de colonização; e *xiv*) ativação do ITR – atualmente se fala o mesmo sobre o ITR.

Considerando todo o período dos governos militares (1964-1985), o total de famílias assentadas atingiu a cifra de 77.465, com média mensal de 307 famílias, a grande maioria em projetos de colonização. Evidentemente, a oportunidade foi novamente perdida.

Dessa forma, a questão foi contornada sem alterações significativas da problemática agrária e o país chegou à tão esperada democratização e à decorrente elaboração da nova Constituição da República.

5 O PROCESSO DE REDEMOCRATIZAÇÃO

Com o advento da então chamada Nova República, a sequência dos fatos também evidencia a semelhança que se procura destacar neste texto.

Tancredo Neves foi eleito pelo Colégio Eleitoral, sustentado por coalizão política contraditória, composta por forças envolvidas na campanha das eleições diretas e nas facções políticas claramente conservadoras que já participavam do poder. Foram definidos os objetivos nacionais do novo governo, figurando entre estes a reforma agrária. O presidente eleito confirmou este objetivo quando definiu seu ministério em 11 de março de 1985. Na ocasião, Tancredo Neves anunciou tanto a criação de um novo ministério para assuntos fundiários quanto indicou Nelson Ribeiro para ocupar a nova pasta. O novo ministro, que contava com apoio de parte expressiva dos movimentos sociais, chegou ao poder resguardado pela confiança de uma das forças mais importantes da pró-reforma, qual seja a Igreja Católica, na época fortemente marcada pela ala progressista. Em 30 de março de 1985 foi criado oficialmente o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD). Com o falecimento de Tancredo, o vice-presidente José Sarney tomou posse na Presidência da República e confirmou tanto o ministério quanto os compromissos anunciados por Tancredo. Nelson Ribeiro assumiu o MIRAD e indicou José Gomes da Silva para a Presidência do Incra, nome de total confiança das forças pró-reforma agrária.

Em 30 de maio de 1985, no IV Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), o presidente e seu ministro lançaram

a proposta do Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA). A sequência dos fatos ocorridos entre o lançamento da proposta do PNRA e a extinção do MIRAD ainda estão na memória daqueles que acompanharam o processo. Destacam-se aqui alguns destes eventos: foram elaboradas 12 versões do plano; o processo foi altamente conflituoso e radicalizado; as forças conservadoras contrarreforma, por meio da chamada União Democrática Ruralista (UDR), adquiriram expressão e pregaram o uso da força para resistir à reforma agrária; houve leilões de gado para aquisição de armas; o número de conflitos aumentou; o PNRA, bastante modificado, foi aprovado em outubro de 1985; os planos regionais de reforma agrária, entregues ao Planalto em janeiro de 1986, tornaram-se efetivos apenas em maio e sem definição de áreas prioritárias – estes últimos planos foram assinados em duas etapas, sendo que a segunda foi forçada por um assassinato de repercussão, a morte do Padre Jozimo; o ministro e presidente do Incra foram *desestabilizados* e deixaram seus cargos – chegou a ocorrer até nomeação de um presidente do Incra à revelia do ministro e sem compromisso com a reforma; ocorreu uma sucessão de nomes para o MIRAD, cabendo lembrar Dante de Oliveira e Marcos Freire, nomes vinculados às forças progressistas; no final de 1987, o Incra foi extinto e foi criada uma nova autarquia – Instituto Jurídico das Terras Rurais (Inter); na ocasião também foram instituídas diversas normas legais – leis, decretos e decretos-lei –, criando restrições para processos de desapropriação, contrariando o Estatuto da Terra; em outubro de 1988 foi promulgada a nova Constituição, estabelecendo normas que significaram maior restrição para execução da reforma agrária, inclusive postergando a regulamentação da questão para lei complementar – a lei agrária, que veio a ser aprovada muito depois, em 1993 –; por fim, o MIRAD foi extinto, o Inter desapareceu, o Incra voltou a existir e estabeleceu-se um vazio legal para a política de reforma agrária a espera da regulamentação dos Arts. 186 a 188 da Constituição. Quanto à implementação do PNRA, foi atingido apenas 10% da meta acumulada para 1988 – 83.687 famílias assentadas.

Mais uma vez a questão foi contornada. Mudou-se tudo várias vezes e tudo permaneceu como dantes, inclusive a impunidade. Chico Mendes foi assassinado em dezembro de 1988.

Como é de se notar, no que tange à política agrária a Constituição começou mal. As desapropriações foram inibidas, dificultadas ao extremo tanto no Poder Legislativo quanto no Executivo. Considerado retrocesso em relação às normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores, o capítulo da Constituição de 1988 dedicado à questão agrária é, em boa medida, resultado da desagregação e da falta de entendimento entre as forças progressistas e da articulação, da truculência e das manobras das forças conservadoras antirreforma.

6 A QUESTÃO AGRÁRIA E O PROCESSO CONSTITUINTE³

A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) instalou-se em ambiente de descrédito em relação a suas reais possibilidades de promoção da cidadania plena e da consolidação democrática. Contribuíram, para isso, fatores políticos, tais como a derrota do movimento *Diretas Já* e a não formação de constituinte exclusiva, mas sim congressional, formada por deputados e senadores eleitos em 1986, em processo eleitoral dominado pelas disputas ao cargo de governador e com quase nenhum debate sobre a composição de uma ANC. Alia-se a isto o ambiente econômico, caracterizado por processo recessivo, com perdas salariais e desemprego crescente, fatores que desmobilizaram a classe trabalhadora na luta por seus direitos. Assim, a ANC acabou por ser considerada pelos vários setores progressistas como mais um *pacto de elites* com o intuito de postergar as conquistas sociais e manter ou ampliar seus privilégios. Nem todas as previsões catastróficas, felizmente, realizaram-se, mas alguns temas tiveram tramitação bastante difícil durante o processo constituinte, especificamente quanto à questão da reforma agrária.

A radicalização em debates e votações nas várias instâncias do processo constituinte, observados nos debates e nas votações na Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, foi emblemática no sentido de identificar claramente os interesses em jogo na questão da reforma agrária. Mais que circunscrita ao espaço rural, a questão agrária apresenta-se como componente estratégico de caráter nacional. As discussões sobre sua futura formatação, no âmbito da ANC, foram marcadas pelos discursos ofensivos e críticos em relação à política econômica e agrícola dos governos da ditadura, sobretudo, pela defesa intransigente da iniciativa privada, do direito de propriedade e pela diminuição da intervenção do Estado na economia.

Uma aliança de interesses, até então não percebidos como complementares, formou-se para a defesa do latifúndio e do capital multinacional. A composição e a articulação de parlamentares representantes de corporações transnacionais⁴ e os latifundiários assentados na UDR⁵ procuraram impor à Comissão de Ordem Econômica uma série de dispositivos que traduziam, claramente, os parâmetros que pretendiam impor para balizar o futuro do país: *i)* definição de *empresa nacional* ampla e imprecisa; *ii)* limitação das possibilidades de o interesse nacional vir

3. Para mais detalhes, ver Ferreira e Teixeira (1988).

4. Os principais articuladores deste conluio são de conhecimento público: Delfim Netto, Alysso Paulinelli, Roberto Campos, entre outros.

5. Os defensores da imutabilidade da estrutura fundiária, várias vezes identificados com a UDR, ou compondo listas dos que tiveram sua campanha eleitoral financiada por esta, são: Roberto Cardoso Alves (PMDB/SP), José Lins (PFL/CE), Edison Lobão (PFL/MA), Rosa Prata (PMDB/MG), Oswaldo de Almeida (PL/RJ), Jorge Vianna (PMDB/BA) etc. A UDR, aliás, somente se refere a seus membros como *produtores rurais*, responsáveis pelo progresso do país, a quem se deve respeito e admiração pelo notável e abnegado trabalho que realizam, apesar das condições adversas da política agrícola, das provocações dos que querem instaurar a desorganização da produção no campo e destruir a propriedade privada, a liberdade e a democracia.

a manter ou a criar áreas de *reserva de mercado*; *iii*) restrição às possibilidades da intervenção do Estado na economia, impondo dificuldades e mesmo impossibilidade de criação e/ou a manutenção de monopólios, que somente seriam possíveis se cruciais para a segurança nacional ou para atender a relevante interesse coletivo; *iv*) ampliação das possibilidades de prestação de serviços públicos pela iniciativa privada no interesse desta e não dos usuários ou do Estado; *v*) manutenção das atuais concessões de lavra, cujos direitos só prescreverão se, passados cinco anos, não forem explorados em escala comercial; *vi*) abertura das terras indígenas à exploração do subsolo, por empresas estatais ou *nacionais* inclusive definindo a separação do direito de domínio entre solo e subsolo; e *vii*) privatização de todo o sistema de transporte coletivo urbano de passageiros, por meio da obrigatoriedade de contratação de empresas privadas, que em quatro anos devem substituir as concessões em vigor.

Especificamente quanto à reforma agrária, defendiam como questões essenciais: *i*) a não vinculação do cumprimento da função social de imóvel rural com a possibilidade de desapropriação por interesse social; *ii*) restrições quanto às possibilidades de desapropriação, a serem possíveis exclusivamente em caso de propriedade rural improdutiva e situada em zona prioritária previamente definida; e *iii*) possibilidade de desapropriações somente mediante pagamento de prévia e justa indenização – em títulos da dívida agrária para indenização de terra nua, com cláusula de exata correção monetária, acrescidos dos juros legais. A indenização de benfeitorias seria sempre feita previamente em dinheiro. A intenção, posteriormente, era tornar os Títulos da Dívida Agrária (TDAs) moeda paralela, assegurando sua aceitação como meio de pagamento de *qualquer* tributo federal pelo seu *portador*.

Também defendiam a utilização de incentivos fiscais para o financiamento de grandes projetos agropecuários na Amazônia, com possibilidade de destinar até 10% da área efetivamente utilizada para projetos de assentamento de pequenos agricultores, como forma de disporem de mão de obra em condições de assalariamento, sem necessidade de buscá-las em localidades distantes ou de exporem-se a sanções legais por conta de práticas ilegais de aliciamento de força de trabalho.

A análise de fatos e percalços da reforma agrária na ANC mostra a força política dessas propostas. Nas palavras do relator da Subcomissão de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, deputado Oswaldo Lima Filho (PMDB/PE),

O latifúndio deixou de ser área exclusiva do exercício de poder político e econômico dos coronéis do campo. Hoje o latifúndio é a extensão dos conglomerados financeiros, das grandes empresas, tais como o Bradesco, o Bamerindus, a Volkswagen, a Bourdon e outras.

O resultado colhido traduz visível regressão da legislação básica que orientava até então as ações de reforma agrária – em termos legais os parâmetros definidos na constituição ficaram aquém do Estatuto da Terra.

A retrospectiva dos debates havidos em torno da questão agrária também revela, de uma parte, que a tematização da chamada modernização conservadora da agricultura brasileira atravessou todos os níveis de análise, seja pelo redobrado interesse dos grupos transnacionais em manter a concentração da propriedade fundiária, permitida durante os anos de incremento da mencionada modernização, seja pela forma diferenciada como afetou os agentes sociais litigantes na ANC. De outra parte, não se encontrava ninguém que em termos claros e diretos defendesse uma posição contrária à reforma agrária. Com frequência firmavam suas falas na necessidade de defesa da soberania nacional, no imperativo de não se provocar quebras na produção agrícola, nos cuidados necessários à manutenção da paz e da ordem social.

O processo constituinte teve, entre outros, o mérito de dar visibilidade aos que sempre foram contra a reforma agrária. Estes parlamentares impuseram forte tendência conservadora ao debate sobre a reforma agrária. A notoriedade de alguns destes, portadores de claro perfil ideológico conservador, por si só não justificaria a prevalência na maioria das subcomissões e das comissões de muitas de suas teses. Ademais, não se poderia subestimar a imensa capacidade da classe dominante brasileira em ter sempre conseguido postergar as reformas sociais, em geral, e a reforma agrária,⁶ em especial: a agilidade e a eficiência com que atuaram na ANC refletem sua capacidade de articulação e mobilização de forças políticas na defesa de seus interesses.

Com a derrota da emenda por eleições diretas para a Presidência e a consequente formação da Aliança Democrática, basicamente conduzida pelo PMDB e dissidentes do PDS, a defesa da reforma agrária ficou enfraquecida, em relação ao fortalecimento de seus antagonistas. A promulgação, em 10 de outubro de 1985, do I PNRA/NR,⁷ incorporou muitas propostas de seus oponentes. Ainda assim, durante a campanha eleitoral de 1986, foram aperfeiçoadas as críticas e favorecido o ambiente em que se desenvolveram e foram articulados os interesses que deram consistência e concretude à UDR.

6.1 Fatores restritivos ao avanço da reforma agrária

As forças contrárias apresentaram-se no debate sobre a reforma agrária de forma coesa, mas o mesmo fato não aconteceu com seus antagonistas. As fragilidades políticas e organizacionais dos movimentos sociais rurais fizeram aflorar mais as divergências que as convergências. O resultado previsível esteve na incapacidade de evitar as sucessivas derrotas infringidas pela UDR e demais forças conservadoras ao movimento progressista na ANC.

6. Ver a respeito, entre outros autores, Sorj (1986, p. 14). Sorj entende que as classes dominantes brasileiras contrariam a explicação de certos autores marxistas de que as reformas sociais se realizam em forma preventiva para esvaziar fontes potenciais de protesto social.

7. I Plano Nacional de Reforma Agrária da Nova República.

Outro obstáculo decorreu da enorme distância entre o discurso – sempre favorável – e as ações – com frequência contraditórias – no apoio à reforma agrária, a começar pelo líder máximo da ANC, deputado Ulysses Guimarães, até muitas lideranças do sindicalismo urbano, permanecendo em aberto a questão sobre quem, de fato, eram os aliados da reforma agrária.

Mas, também, não se devem desconsiderar as questões próprias ao processo de democratização presentes naquele período de transição, especificamente a relevância das preferências eleitorais, quando, certamente, os potenciais beneficiários da reforma agrária⁸ contribuíram para eleição de deputados antirreforma agrária.⁹

A busca de explicações para os resultados eleitorais de 1986 – e das eleições que se sucederam – não se esgota na argumentação sobre a persistência do vício histórico do clientelismo na política brasileira. A manipulação do medo da classe média aos possíveis avanços revolucionários que colocariam em risco a propriedade privada de todo e qualquer patrimônio cumpriu seu papel. Também, houve ingerência e manipulação do poder econômico e sedução do discurso populista. Como resultado, mais uma vez a reação contra a reforma agrária e seus possíveis efeitos democratizantes conseguiram prevalecer.

Em seu trabalho sobre a UDR, Regina Bruno (1987) centra boa parte de sua análise sobre a *crise de representação* presente em todo o movimento social rural, que decorre basicamente das transformações das formas e das bases tradicionais de dominação das oligarquias rurais, impactadas pela modernização da agricultura. Pelo lado patronal, emerge a UDR como alternativa de representação ao sindicalismo patronal oficial, desvinculada do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), embora tenha, em seus momentos iniciais, beneficiado-se dos recursos e das facilidades do sistema formal burocratizado, sobretudo da Confederação Nacional da Agricultura (CNA) e da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).

Os movimentos sociais dos trabalhadores rurais enfrentam desacordos programáticos e de definição de estratégias de luta. Muitos insistem em tomar a reforma agrária como pré-requisito fundamental do processo democrático, o que nunca encontrou eco junto aos movimentos sociais urbanos. A imprecisão de muitas propostas acabou levando para o campo adversário muitos pequenos agricultores, que se identificavam com as propostas de política agrícola da UDR.

Embora o discurso da UDR fosse claramente antidemocrático, sempre reiterando o perigo representado pela reforma agrária, como *ataque frontal ao direito de propriedade e o perigo da socialização no campo*, tinha eficácia por enfatizar carências, injustiças e fragilidades políticas, culturais e econômicas dos produtores

8. Aproximadamente 10,6 milhões de trabalhadores rurais, sem-terra ou com pouca terra, segundo dados apresentados pelo MIRAD em sua proposta para a elaboração do I PNRA da Nova República (BRASIL, 1985, p.12-13).

9. Afinal, quem elegeu os parlamentares conservadores, contrários à reforma agrária? Não é igualmente significativo que o movimento sindical rural tenha elegido enquanto tal um único representante para a ANC, o deputado Vicente Bogo (PMDB/RS)?

rurais em geral, sobretudo os pequenos e médios, colocando-se a UDR como porta-voz e defensora de suas necessidades no sentido de conseguirem tratamento privilegiado do governo para suas atividades.¹⁰ Em contraposição, boa parte do movimento social rural preconizava à reforma agrária a função de produtora para autoconsumo, não valorizando a transformação das áreas reformadas em grandes produtoras, inseridas em todos os circuitos de comercialização, capazes de elevar a renda e o bem-estar de seus beneficiários.

Outro ponto fortemente trabalhado pela UDR e seus associados – CNA, Sociedade Rural Brasileira (SRB), OCB – foi relativo aos conflitos sociais no campo, que estariam sendo provocados por indivíduos – líderes sindicais e membros do clero progressista – principalmente interessados em divulgar “uma filosofia estranha que pode conduzir o país a conseqüências subversivas, levando à fome, à anarquia e solapando as bases institucionais do país” (BRASIL, 1988).¹¹

A contra-argumentação, com base na historiografia brasileira, que mostra a fúria, o genocídio e a violência dos processos expropriatórios que sempre caracterizaram a expansão da ocupação do território nacional, nunca repercutiu na mídia e teve pouca eficácia no convencimento dos constituintes já comprometidos com teses contrárias.

A apresentação, pelo MIRAD, da proposta do I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) para ser analisado por parte dos interessados e da sociedade em geral, fez recrudescer as articulações dos setores antirreformistas. Forte artilharia de argumentos e posições antirreforma agrária foi acionada pelos conservadores em repúdio a qualquer tipo de política que pudesse significar ameaças ao *status quo* em geral e, sobretudo, se questionasse o *direito de propriedade*. A maior parte da mídia – desde os órgãos tradicionais e porta-vozes dos interesses das classes dominantes, até os que recentemente se haviam posicionado em defesa da democratização do país e apoiado teses que firmariam em patamar mais elevado a conquista de direitos dos trabalhadores – passou a cerrar fileiras com as teses ruralistas mais conservadoras. Exemplificando, em editorial, importante órgão de imprensa identificou riscos que poderiam advir se aprovada a proposta de reforma agrária:

(...) trata-se de uma tentativa desastrada e mal planejada, não pelos seus objetivos fundamentais, sobre os quais existe ampla concordância, mas principalmente pela falha em transformar aquelas finalidades em medidas econômicas viáveis, capazes de incrementar a carente oferta de alimentos e de matérias-primas –, buscando o atendimento prioritário do mercado interno –, de criar novas oportunidades de ocupação aos habitantes no meio rural, assegurando-lhes melhor qualidade de vida, e de atenuar o prosseguimento da explosiva urbanização brasileira (FOLHA DE S. PAULO, 1985).

10. Poucos deixariam de dar apoio às propostas de anistia dos débitos bancários, de ampliação na concessão de novos créditos, de garantia de maiores margens de lucro na comercialização de suas produções, ao resguardo de quaisquer riscos pela implementação de um eficiente sistema de seguro agrícola etc.

11. Declaração do presidente da UDR, Ronaldo Caiado, à imprensa durante a ANC.

Ou seja, manifesta *ampla concordância* com a reforma agrária, desde que possa cumprir determinados objetivos de atendimento do mercado interno, mas preocupa o fato de a proposta ser *desastrada e mal planejada* e, portanto, incapaz de conter o processo migratório rural – urbano.

Além disso, destaca a “pequena vivência na administração pública da equipe governamental encarregada da implementação do plano” e mais importante a proposta estaria “contrariando princípios fixados pelo Estatuto da Terra, pois pretende privilegiar o assentamento em áreas já ocupadas, com densidade demográfica e distorções graves na estrutura agrária” (FOLHA DE S. PAULO, 1985).

Também a atuação e a capacidade do Incra são criticadas. Ressalta que a instituição, durante os anos de autoritarismo, atuou no sentido de viabilizar grandes *negócios agrários*. Mesmo tendo suas atribuições em grande parte modificadas, a partir do momento em que se constitui no veículo de implementação da reforma agrária, passa a ter todas as suas mazelas – reais e imaginadas – maximizadas, como estratégia adicional de desqualificação do processo de reforma agrária. Ao dedicar-se à nova tarefa o Incra deveria concluir o processo de regularização fundiária, pois antes de se buscar alterar a estrutura fundiária é necessário um “confiável e prévio levantamento da situação preexistente”, sem o que se torna, no mínimo, “temerário, resultando num clima de apreensões quanto ao que poderá resultar de enormes prejuízos para a manutenção e expansão do ritmo de crescimento das atividades produtivas na agropecuária” (FOLHA DE S. PAULO, 1985).

Outro argumento, bastante invocado, contra a proposta ressalta o *autoritarismo inerente ao projeto*, já que o prazo para recebimento de encaminhar sugestões – de três meses – foi considerado insuficiente. Também pontuaram muitas das críticas a não consideração de políticas *de indução fiscal, como utilizados pelas maiores democracias do mundo capitalista*. Para o editorialista do Jornal Folha de São Paulo, por meio de “impostos progressivos e regressivos, as propriedades improdutivas seriam penalizadas e as eficientes incentivadas. Este é o espírito do tão decantado Estatuto da Terra (...)” (FOLHA DE S. PAULO, 1985).

Ademais se sugeria o abandono do princípio de desapropriação por interesse social, pois para correção das distorções agrárias outras ações teriam maior eficácia, como as relativas ao aperfeiçoamento de programas de colonização, públicos e privados, junto à definição de efetiva política de incentivos à produção agrícola.

Esse editorial conseguiu resumir e colocar de uma só vez todas as grandes teses dos conservadores que emergiram na ANC, quer pela voz e pelas propostas dos constituintes com estas identificados, quer pelos depoimentos e pelos documentos que foram encaminhados por entidades patronais, tais como: a OCB, a SRB e a CNA. Mais do que isso, no entanto, expressa com perfeição as teses que sustentaram a emergência e a consolidação da UDR (BRUNO, 1987).

Mas as críticas às propostas do I PNRA não vieram apenas de órgãos da imprensa e das entidades patronais rurais. Em muitas esferas governamentais, os mesmos argumentos, embora revestidos de linguagem técnica, obedeceram à mesma lógica e com frequência serviram de base àquelas feitas pela antirreforma agrária.

A linguagem oficial insistia na necessidade de se poder estimar, e garantir, relações custo – benefício positivas. Ou seja, que a reforma agrária ou os projetos de assentamento desta decorrentes deveriam, em prazo razoável, garantir o retorno dos investimentos nestes efetivados. A possibilidade da desapropriação, sobretudo de áreas de latifúndio por extensão, era vista com muita cautela e preocupação, pois aí identificavam a semente da desorganização da produção e, conseqüentemente, do desabastecimento do mercado interno.

Aos que insistiram em ver na reforma agrária o mecanismo mais rápido, barato e eficiente de geração de ocupações – diretas e indiretas – e, portanto, capaz de diminuir os altos índices de êxodo rural e, garantir a geração de renda suficiente para grande número de famílias de trabalhadores rurais, antepunha-se uma tese sempre referida: a falta de recursos para completar o processo de assentamento, sobretudo ações relativas à extensão rural, crédito para custeio e investimento, expansão, melhoria e/ou instalação das infraestruturas físicas e sociais necessárias, pesquisa agropecuária etc.

A crítica dos progressistas à proposta do I PNRA raramente foi generosa ou mesmo plenamente assumida, apesar das limitações, como uma conquista política própria. O deputado Fernando Santana (PCB/BA), referindo-se às críticas centradas não só no Incra e no MIRAD, mas também na timidez das metas propostas (JORNADA SOBRE A REFORMA AGRÁRIA, 1987), chamou a atenção para o fato de que, sem que se perca de vista as limitações do plano, menos que ficar de forma estéril a criticá-los, seria mais útil e proveitoso discutir as dificuldades de sua implantação e como superá-las técnica e politicamente. Afinal, afirmava que não se fez e não se ganhou nenhuma revolução agrária no Brasil.

Todas essas questões e seus diferentes posicionamentos acabam desaguando na arena da ANC. Mas enquanto crescem as articulações contra a reforma agrária, o poder de pressão da UDR e a prevalência de muitas de suas teses, de outra parte, os movimentos sociais rurais apresentam-se inermes, incapazes de unificar as diferentes tendências em torno de uma proposta popular única. Os progressistas ligados ao movimento sindical – que compõe o corpo da CONTAG, do MST, da CPT ou de partidos de esquerda – perdem tempo e energia em disputas entre pares e, muitas vezes, ao menos do ponto de vista nacional, perfeitamente adiáveis e de importância paroquial.

Para ilustrar apresentamos, a seguir, trechos selecionados das falas de cada um dos principais protagonistas sociais, tal como foram apresentados nas diversas sessões da ANC que tratou da reforma agrária.

6.1.1 Sociedade Rural Brasileira (SRB)¹²

A tese central apresentada pela SRB seria cômica se não revelasse a prepotência com que a classe dominante no Brasil, especialmente as de bases rurais, trata seus antagonistas – ou seja, todos que não comungam suas propostas.

Iniciou apresentação lembrando a antiguidade da atividade agrícola quando a terra e o trabalho constituíam seus principais meios, passando pela incorporação de novas práticas, de tecnologias cada vez mais sofisticadas, para terminar com a afirmação de que, dado o avanço científico e tecnológico já alcançado, cujos horizontes estão ainda indeterminados, *a terra não é – não será – fator indispensável à produção agrícola*, já que o desenvolvimento da agricultura em laboratório lhe retirará a condição de fator indispensável à produção agrícola. Como decorrência, para que redistribuir algo condenado à obsolescência? Melhor investir na pesquisa e na elaboração de uma política agrícola que assegure o estabelecimento de uma forte classe de produtores rurais.

Para a SRB é fundamental que

(...) não percamos de vista as lições que o presente nos ensina sobre a agricultura e a política agrícola; não podemos nos ater a conceitos histórica e tecnologicamente superados. Ao contrário, busquemos conciliar, na prospecção de um futuro mais próspero, o progresso científico, o desenvolvimento econômico e o bem estar social no campo, através de uma política agrícola que incorpore a um só tempo os objetivos fundamentais colimados por uma sociedade como a brasileira, em que mais de 70% da população já se urbanizou (BRASIL, 1988).

Uma política fundiária, assim, só se justificaria como componente de uma política agrícola que objetive a consolidação de uma agricultura “moderna, profissionalizada e especializada”. Cabe, pois, à política fundiária, pela recorrência aos instrumentos legais e técnicos existentes, “proteger, ampliar e consolidar a propriedade produtiva. A propriedade da terra é, pois, um princípio fundamental para a política agrícola. Constitui *direito fundamental do cidadão, pois que a liberdade econômica é parte indivisível do conceito de liberdade*” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Para a SRB, a conexão e o estabelecimento de interdependência entre propriedade-liberdade-democracia colocam-se de modo absoluto. Quando questionado pela deputada Irma Passoni (PT/SP) de que, se válida a triangulação, a maioria da população brasileira estaria marginalizada e se a reforma

12. Seu presidente, Fábio Telles de Menezes, falou à Subcomissão da Política Agrícola e da Reforma Agrária, em 1987.

agrária não poderia ser o caminho para ampliar os beneficiários de tal condição, a resposta dada enfatizou a necessidade da qualificação para os que “queiram e saibam trabalhar a terra”, justificando tal assertiva com o argumento de que: “quanto aos que *queiram*, é óbvio, e quanto aos que *saibam* é porque o Estado sequer cumpre suas funções básicas, como o controle da mortalidade infantil e a educação (...)”. Para a SRB, o conceito de propriedade é indivisível do direito de liberdade do homem. Nas palavras de seu presidente: “Não desejo extinguir o direito de propriedade daqueles que já têm, mas, estender a quem não tem (...) não dá para tirar a propriedade de quem já tem, porque ela não seria suficiente para todos” (BRASIL, 1988).

6.1.2 Confederação Nacional da Agricultura (CNA)

Seguindo seus representantes,¹³ impõe-se em primeiro lugar, no trato das questões rurais, a definição de uma política agrícola que contemple o estabelecimento de um zoneamento agrícola para o país, capaz de promover o produtor e a produção. Também enfatizam-se críticas sobre a desapropriação, *sobretudo das terras produtivas*. E, dado que a agricultura exige tecnologia e capital, o que os sem-terra não possuem, não é adequado permitir que tenham livre acesso a terras que não serão capazes de tornar produtivas, “a posse da terra não garante a prosperidade e o bem estar” (BRASIL, 1988). Advogam que antes de pensar em desapropriar o governo deve utilizar as terras públicas ociosas.

Para a CNA, a Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA) constituiu “obra de agitadores – com e sem batina – que aliciaram trabalhadores rurais sem-terra, ignorantes de seus deveres e possibilidades. É só agitação”, enfatizam (BRASIL, 1988). Ao contrário do que a CNRA divulga, os empresários rurais não são contra a reforma agrária, o que fica provado pela ativa participação que tiveram, em 1964, na elaboração do Estatuto da Terra.

A destinação de terras públicas, ponderam, deveria ser feita para a criação de projetos de colonização, sobretudo na modalidade privada, mais eficiente que a oficial e que requer menos recursos e investimentos públicos em infraestrutura.

6.1.3 As propostas da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)¹⁴

Boa parte da exposição feita aos constituintes pelo representante da OCB foi no sentido de valorizar o caráter mítico do cooperativismo, apresentado como panaceia para resolução de problemas econômicos e sociais em geral e em especial no meio rural.

13. Flavio Brito (presidente), o primeiro vice-presidente, Fábio de Salles Meireles, também presidente da Federação da Agricultura do Estado de São Paulo (FAESP), e o vice-presidente, Guilherme Pimentel.

14. Presidente da OCB, Roberto Rodrigues.

Ao mesmo tempo em que defendia a necessidade de tratamento privilegiado para agricultores cooperativados – por exemplo, imunidade tributária sobre o ato cooperativo –, coloca-os como vítimas da ação/intromissão do Estado. Textualmente reivindica “um tratamento eqüitativo em relação às demais estruturas econômicas e sociais” e cerra posições com os que fazem a intransigente defesa do liberalismo econômico. O papel do cooperativismo é constituir-se no veículo de emancipação do agricultor, desde que tenha “podido organizar-se competentemente”. Para a OCB, a “instituição da propriedade privada é a contrapartida material do conceito de liberdade individual, (...) é o resultado do trabalho livre e competitivo sob a proteção da lei” (BRASIL, 1988).

O cooperativismo teria importante papel no processo de reforma agrária, desde que fosse viabilizado convênio entre o Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário (MIRAD) e a Organização de Cooperativas Brasileiras para promoção da reforma agrária por meio de assentamentos de pequenos produtores rurais, com apoio de cooperativas agrícolas.

O Incra definiria uma área – passível de desapropriação – para implantação de projeto de reforma agrária, em qualquer estado ou região do país, informaria esta localização à OCB, que identificaria as cooperativas locais ou mais próximas com tradição no cultivo dos produtos com vocação para aquela área e que tipo de cooperativa poderia trabalhar com os novos produtores com eficiência e competência. Em seguida, o Incra faria convênio com esta cooperativa que se encarregaria de selecionar os trabalhadores rurais a serem assentados.

Assim, preconizam que a reforma agrária para resultar em sucesso econômico e social não poderia prescindir da

(...) coordenação de cooperativas pré-existentes, com idoneidade e tradição (...) de mecanismos de crédito fundiário, da intocabilidade da terra produtiva, da tributação progressiva sobre propriedades rurais ociosas ou utilizadas especulativamente, bem como de um imperativo cadastramento geral dos imóveis rurais (...) (BRASIL, 1988).

6.1.4 As entidades ligadas ao movimento social e comprometidas com a reforma agrária – Abra, CONTAG e CPT

A Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), CONTAG e CPT reiteraram os argumentos presentes no documento apresentado pela CNRA, encaminhado à ANC e submetido ao processo de coleta de assinaturas de apoio popular.

O ponto central deste documento expressava o entendimento de que o direito de propriedade somente pode se vincular ao de liberdade e democracia se incluir dispositivos concretos capazes de eliminar o latifúndio e

promover radical desconcentração da propriedade fundiária. Para tanto, a lei deveria garantir a aplicação não só do instituto da desapropriação, como o da perda sumária – confisco – de imóveis que estivessem infringindo o cumprimento de suas respectivas obrigações sociais. Ainda mais, a reformulação da estrutura fundiária deveria ser realizada em parâmetros que fixassem a possibilidade máxima – e mínima – de uma única pessoa física ou jurídica ser detentora de determinada área de terra.

Uma rearticulação das relações de trabalho e produção deveria ser implementada, tendo como referencial, pelo menos, as conquistas dos trabalhadores urbanos. Os despejos de trabalhadores rurais, sobretudo parceiros, arrendatários, posseiros e trabalhadores assalariados permanentes residentes, deveriam ser suspensos. As áreas de litígio ou conflito deveriam merecer tratamento prioritário, sendo a desapropriação o mecanismo previsto de aplicação mais imediata.

Houve grande resistência dos parlamentares conservadores em acompanhar as exposições dessas entidades, sobretudo a da CPT, que contou com quórum quase que inteiramente progressista – apenas permaneceram até o final da exposição e o meio dos debates os parlamentares antirreforma agrária Maluly Neto e Alysso Paulinelli.

Uma questão que havia sido pouco debatida acabou, no final dos trabalhos da Subcomissão da Reforma Agrária, transformando-se no centro de debates – a imissão imediata, pela União, das terras desapropriadas por interesse social para fins de reforma agrária. Este dispositivo defendido energicamente por Abra, CONTAG, CPT, Incra e MIRAD encontrou barreiras de quase impossível transposição. Para começar, o relator da subcomissão, deputado Oswaldo Lima Filho, via tal dispositivo com desconfianças, pois achava que este poderia funcionar como *faca de dois gumes*, acabando por atingir proprietários que estivessem cumprindo função social, mas que pudessem estar incompatibilizados com eventuais mandatários do poder. Assim, o resguardo dos direitos do cidadão e, portanto, da democracia não poderia jamais constranger do direito de defesa, o recurso à decisão judicial. Pouco adiantava, no seu entender, estabelecer mecanismos administrativos de controle; não se poderia alijar o Poder Judiciário sob pena de (re)instauração do arbítrio.

Com o decorrer do processo constituinte, essa foi a questão que mais se polemizou e dividiu. Finalmente, conforme expressa no substitutivo de Bernardo Cabral, não agradou a ninguém, nem tranquilizou os conservadores, nem satisfez os progressistas. Para alguns seria até preferível que o texto constitucional não se referisse à questão e fosse mantida a legislação vigente, desde que fossem agilizados os procedimentos judiciais.

Uma visão mais aproximada de como se desenrolaram os debates parlamentares – manobras regimentais, ameaças físicas, intimidação, obstrução – pode ser obtida na descrição da sessão que votou o relatório do deputado Oswaldo Lima filho.¹⁵ Senão vejamos.

6.2 A votação do anteprojeto sobre a reforma agrária na subcomissão: o poder das forças conservadoras

A sessão para votação do anteprojeto elaborado pelo deputado Oswaldo Lima Filho, realizada em 24 de maio de 1987, foi tensa e tumultuada, permeada por momentos de confronto aberto entre as forças pró e contra a reforma agrária.

O relator absteve-se da leitura do seu relatório – anteprojeto –, assumindo já ser o mesmo de conhecimento de todos, passando a descrever as estatísticas de seu relatório para o qual foram oferecidas 277 emendas, das quais 30 receberam pareceres favoráveis, nove desfavoráveis em parte, 11 prejudicadas e 227 receberam pareceres contrários.

O relator informou estar sugerindo algumas modificações no seu anteprojeto a serem apreciadas pelo Plenário para orientar a votação. Uma destas foi a troca da expressão “obrigação” social para “função social” (Art. 1^a), atendendo a emendas apresentadas pelos constituintes Fernando Santana (PCB/BA) e João Paulo Vasconcelos (PT/MG). O relator também incorporou a figura da concessão de terras públicas para cooperativas e incluiu emendas sobre a pesca e ainda a possibilidade de compra

15. Para detalhes sobre o relatório de Oswaldo Lima Filho, ver Brasil (1988). Rejeitado em sua totalidade, o anteprojeto de Oswaldo Lima Filho continha dispositivos que ainda hoje são repudiados pelos ruralista e antirreformistas. Deste, destacam-se as seguintes proposições:

Art. 1^a O direito de propriedade corresponde ao cumprimento da obrigação social (mais tarde substituída pela expressão *função social*), ficando subordinado ao cumprimento simultâneo das seguintes condições:

- a) ser racionalmente aproveitado;
- b) conservar os recursos naturais renováveis e preservar o meio ambiente;
- c) observar as disposições legais que regulam as relações de trabalho e de produção;
- d) não exceder a área máxima prevista como limite regional.

Art. 2^a As desapropriações serão pagas em títulos da dívida agrária, inclusive as benfeitorias.

Art. 3^a O imóvel rural desapropriado por interesse social, para fins de reforma agrária, será indenizado por valor que tenha como parâmetro os tributos honrados pelo proprietário.

Art. 4^a Ninguém poderá ser proprietário ou possuidor direta ou indiretamente, de imóvel rural de área contínua ou descontínua superior a 100 módulos rurais, ficando o excedente sujeito à desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

Art. 5^a Estão excluídos de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, os imóveis pessoalmente explorados pelo proprietário com dimensão que não ultrapasse a três módulos rurais.

Art. 6^a As terras públicas da União, estados, Distrito Federal, territórios e municípios somente serão transferidas a pessoas físicas brasileiras que se qualifiquem para o trabalho rural mediante concessão de direito real de uso da superfície, limitada a extensão a 30 módulos rurais, excetuados os casos de cooperativas de produção originárias do processo de reforma agrária.

Art. 7^a Pessoas físicas estrangeiras não poderão possuir terras no país cujo somatório, ainda que por interposta pessoa, seja superior a três módulos rurais.

Parágrafo Único. Esta norma aplica-se a pessoas jurídicas cujo capital não pertença majoritariamente a brasileiros.

Também propôs o estabelecimento de cobrança de contribuição por melhoria a ser integralmente repassada para financiar a reforma agrária.

de pequenas propriedades. Também acrescentou item relativo à política de desenvolvimento florestal, o que não estava previsto em seu relatório original. Além disso, incluiu mecanismos de crédito para compra de alimentos básicos.

Outro tema – ainda hoje controverso e sem definição – que o relator abrigou no seu relatório final, foi o de elevar de 100 – sua proposta original – para 200 módulos o limite máximo da propriedade. Enfim, o anteprojeto apresentado por Oswaldo Lima Filho, propondo a inclusão de várias matérias que contrariavam os interesses dos ruralistas, mais que criticado ou emendado acabou sendo rejeitado em sua totalidade.

A seguir, o presidente da subcomissão, deputado Edison Lobão, propôs a suspensão da sessão – a ser retomada mais tarde, uma vez que os constituintes estavam sendo *intimidados* com a presença de um grande número de pessoas na plateia que os pressionavam.¹⁶

A segunda parte da sessão começou tranquila – ao contrário de seu desenrolar – com a deputada Irma Passoni (PT/SP), levantando uma questão de ordem, para denunciar o desaparecimento, no relatório de Oswaldo Lima Filho reproduzidos pela Secretaria Especial de Informática do Senado (Prodasen),¹⁷ das emendas aprovadas que esta apresentara ao anteprojeto. Já aí o início dos desentendimentos. O presidente da subcomissão, deputado Edison Lobão, rejeita a questão de ordem levantada e propõe a votação de requerimento de preferência de votação para o substitutivo apresentado por deputado ruralista,¹⁸ não emendava, mas substituía integralmente a proposta do relator.

A reação de alguns deputados é imediata, com menção a artigos e parágrafos do regimento interno da comissão que impediriam a apresentação de substitutivo integral à proposta do relator. Mas antes que esta questão fosse equacionada um novo complicador e fator de divergências em relação à interpretação do regimento da comissão se apresentou.

O deputado Antero de Barros (PMDB/MT) interrompeu a discussão para solicitar que, antes de qualquer deliberação, fosse consignado seu nome como primeiro suplente no livro de presenças. A reivindicação de Antero de Barros suscitou acalorada discussão que passou ao largo do principal assunto

16. Tanto grupos vinculados e/ou identificados com os ruralistas, quanto com o movimento social rural, especialmente da CONTAG e do MST.

17. O Prodasen, hoje Secretaria Especial de Informática do Senado Federal, foi constituído em 1972, com vista à modernização do Poder Legislativo. Na década de 1980, levou a informática aos gabinetes dos senadores e enfrentou o grande desafio de dar suporte aos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Para isso, criou um sistema que permitiu a informatização de todo o processo constituinte: dos projetos das 24 subcomissões, das oito comissões, das três versões da Comissão de Sistematização e da versão final do Plenário. Também implantou um banco de sugestões dos cidadãos, que durante o processo constituinte, indexou e arquivou todas as propostas enviadas pela população.

18. Trata-se do substitutivo Rosa Prata. Para detalhes, ver Brasil (1988).

que justificava a reunião dos constituintes da subcomissão, no Plenário do Senado: a reforma agrária, mas cujo desfecho seria vital para a prevalência das teses anti ou pró-reforma agrária. Isso porque a condição de primeiro suplente da lista dá ao parlamentar a prerrogativa de votar no lugar do constituinte ausente, conforme o regimento interno das duas casas do Congresso e da ANC.

O relator Oswaldo Lima Filho resolve defender a postulação do deputado Antero de Barros e informa que o livro deu entrada no Plenário já com a assinatura de Oswaldo de Almeida (PL/RJ), o que contrariaria as normas regimentais, segundo as quais, as assinaturas só podem ser levadas a termo, no livro, dentro do Plenário, meia hora antes de iniciada a sessão. Edison Lobão manda apurar e sem explicar as diligências que fez, decide pela validade da assinatura de Almeida como primeiro suplente. Com isso ficou garantida a maioria de votos conservadores e de interesse dos ruralistas.

Mas essa questão extrapolou os limites da sessão, tendo sido buscada a intervenção do líder do PMDB na Constituinte, senador Mário Covas. Calado e discreto durante toda a discussão sobre as prioridades na lista de assinaturas e reclamações sobre emendas suprimidas e apresentação de substitutivo da direita radical – 12 constituintes comprometidos com os grandes proprietários de terras –, o líder diz-se surpreso com a condição do deputado Oswaldo Almeida que ingressou na subcomissão, como suplente, sem que houvesse titular do seu partido. Perguntou, então, ao presidente Lobão sobre a validade de um voto do PL como suplente de constituinte do PMDB. A posição assumida pelo deputado Lobão surpreendeu o senador Covas, que considerou ilegítima a possibilidade de um suplente do PL poder votar em nome de um titular do PMDB, o que desde logo estaria ferindo o princípio da proporcionalidade na composição das subcomissões.

Lobão respondeu que estava amparado em decisão do presidente da ANC, da Câmara dos Deputados e do PMDB, Ulysses Guimarães, que, ao responder ofício encaminhado a ele, em ocasião anterior, levantando a questão, respondeu que “em razão de entendimentos partidários, uma vaga de suplente do PMDB nessa Subcomissão fora cedida ao Partido Liberal”. Apesar dos reclamos de Covas e de outros deputados constituintes, Lobão declarou as consultas como questão vencida.

Em seguida ficou clara a razão da manobra para reconhecimento da substituição de um deputado do PMDB por outro do PL, com a denúncia do inexplicável desaparecimento de um membro titular da subcomissão, deputado Benedito Monteiro (PMDB/PA). O sumiço de Benedito Monteiro e a confirmação de Oswaldo de Almeida interessavam aos ruralistas, que mesmo empatando, no quórum com número de constituintes pró-reforma agrária, levaria vantagem nas votações, pois o presidente, Edison Lobão, os apoiaria e acompanharia com seu voto. Também foram relatadas ameaças contra a integridade e a vida de membros da subcomissão.

As discussões prosseguiram, sem quaisquer resultados práticos, até que voltou a ser lembrada a necessidade de decisão sobre qual relatório deveria ser votado: se o do relator Lima Filho ou se o substitutivo elaborado pelo constituinte Rosa Prata (PMDB/MG).¹⁹

Novas tentativas²⁰ – sempre infrutíferas – foram feitas para sustar a apresentação do substitutivo de Rosa Prata. Edison Lobão, entre outros argumentos, diz que aceitou a apresentação do substitutivo em razão da tradição das assembleias constituintes brasileiras, o que despertou a ira do líder do PMDB:

Nunca mais Vossa Excelência volte a falar em tradição nesta Assembléia Nacional Constituinte. Esta é originalíssima. Nenhuma Assembléia adotou a técnica de eleger democraticamente seus membros e distribuí-los, também democraticamente, por Subcomissões, Comissões Temáticas, Comissão de Sistematização e Plenário (BRASIL, 1988).

A estratégia com vista a protelar os trabalhos foi insistir na espantosa ausência do deputado Benedito Monteiro, figura fundamental para a decisão em favor dos progressistas nas votações que se sucederiam. Seu paradeiro só foi conhecido mais tarde – estava em Belém, desde a quinta-feira anterior, segundo alguns, ou desde a manhã do sábado, segundo outros, e que na noite da votação, participava de conferência na Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), seção do Pará, em Belém.

Com a retomada da sessão, a deputada Irma Passoni volta a se manifestar contra a preferência dada pela Mesa para votação do substitutivo com base no Art. 83 do regimento interno da Câmara dos Deputados, que remete ao Art. 133, esclarecendo que as emendas substitutivas são sucedâneas quando alteram substancialmente o conjunto do anteprojeto do relator. Como o substitutivo era global – não um texto emendado – fica vedada sua apresentação.

Protestos generalizados na galeria do Senado não permitiam que se ouvisse o que diziam os parlamentares. O público presente, basicamente composto por dois grupos beligerantes gritava seus respectivos reclamos: de uma parte os membros e simpatizantes da União Democrática Ruralista; de outra, os trabalhadores rurais ligados ao movimento sindical – todos aos berros, sob as vistas passivas do presidente Lobão que, vez por outra, limitava-se a ameaçar com a evacuação do Plenário.

Paralelamente, o senador Covas redigiu um ofício a Ulysses Guimarães pedindo a substituição do deputado Benedito Monteiro pelo deputado do PMDB do Mato Grosso, Antero de Barros. A resposta foi devolvida ao presidente Lobão, que leu o despacho do

19. Se aprovado, o substitutivo de Rosa Prata inviabilizaria de vez qualquer possibilidade de reforma agrária, a começar pelo seu Art. 1º: “É garantido o direito de propriedade de imóvel rural, que deve cumprir uma função social. Parágrafo único – A *função social* da propriedade é cumprida quando: (a) é racionalmente aproveitada; (b) conserva os recursos naturais renováveis e preserva o meio ambiente; (c) observa as disposições legais que regulam as relações de trabalho; e (d) propicia o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que dela dependem” (BRASIL, 1988).

20. O senador Mário Covas lembra o disposto pelos Arts. 17, 18 e 23 do regimento que vedam o procedimento de votação de substitutivo nos termos propostos.

presidente da ANC em que constava um lacônico *publique-se*. Lobão entendeu que a expressão não autorizava a substituição de um parlamentar pelo outro e manteve Oswaldo de Almeida, o que provocou aumento no tom das manifestações tanto no Plenário quanto na galeria. Alguns deputados são agredidos com petardos e xingamentos.²¹

Uma gritaria generalizada tomou conta do Plenário. O presidente interrompeu por uma hora a sessão e saiu, acochado por inúmeros dedos de parlamentares que lhe apontavam o nariz e exigiam que ele revisse todas as suas posições. A sessão foi interrompida. Quando reiniciada, o senador Mário Covas retomou sua argumentação em defesa do princípio da proporcionalidade, rompido por decisão do presidente da subcomissão:

Não vou por em julgamento as agressões de natureza pessoal. Não dou contraditas. Uma comissão é montada em cima de uma proporcionalidade. Na medida em que um suplente de outro partido assume no lugar de um titular de legenda diferente, ele quebra esta proporcionalidade. O senhor presidente disse que a substituição pelo parlamentar do PL só poderia ocorrer se o presidente Ulysses Guimarães fosse oficiado. Lembro que, ainda hoje, o senhor Presidente chegou a suspender a sessão porque um constituinte do PMDB não estava. Além disso, é preciso que Vossa Excelência, senhor presidente, não reconheça na consulta que fiz ao presidente Ulysses Guimarães, qualquer atitude de violência. O despacho que ele deu escrevendo “Publique-se” não é deferidor. O despacho deferidor é seu. Pelo artigo 97 do Regimento Interno, é o senhor quem detém o poder de substituir ou não um titular por um suplente (BRASIL, 1988).

Os conservadores, por meio do líder do PFL, deputado José Lourenço, condenam a fala de Covas, argumentando que nada do que foi dito corresponde à realidade. Irônico, Lourenço inicia uma série de elogios à capacidade criativa de Covas e refere-se ao líder do PMDB como um homem capaz de fazer derramar *lágrimas cristalinas*, o que desperta gargalhadas entre o grupo dos conservadores.

Lobão retoma a direção dos trabalhos e quando todos estavam mais tranquilos anuncia que vai reiniciar a votação do requerimento que determina preferência de votação para o substitutivo apresentado pelo deputado Rosa Prata (PMDB/MG). Novo tumulto. Sabendo que o deputado Benedito Monteiro tinha sido localizado, os progressistas tentavam a todo custo obstruir a votação, levantando cada um, simultaneamente, questões de ordem para protelar a votação.

Nenhum constituinte, especialmente os progressistas, àquela altura, sabia o que realmente se passara com Benedito Monteiro, o constituinte desaparecido, que quando localizado declarou que não sabia o que tinha acontecido com ele para não retornar a Brasília a tempo para participar da votação do anteprojeto de reforma agrária.

21. O deputado Amaury Muller recebe uma *moedada*, vinda de participante do grupo da UDR e inicia um bate-boca com o provocador e ameaça ir até as galerias. Estava tão nervoso que, ao correr, despencou do elevado de um metro e meio, onde estava a mesa, o que provocou risadas e chacotas de elementos da UDR, nas galerias. A deputada Irma Passoni irritou-se quando alguém das galerias mandou-a sair do Plenário e voltar à sua casa para *cozinhar*.

Nem as denúncias de inúmeros parlamentares²², sobre ameaças de morte que vinham recebendo caso não aprovassem o substitutivo apresentado pelos conservadores, conseguiram impedir que a votação do mesmo acabasse por prevalecer.

Cristina Tavares (PMDB/PE) lembrou: “Esta casa está cheia de latifundiários e grileiros. O regimento interno proíbe o voto de quem está aqui advogando em causa própria”. Enquanto isso, Fernando Santana (PCB/BA) responsabilizava o presidente Ulysses Guimarães *por incapacidade ou má-fé*. O deputado Vicente Bogo (PMDB/RS) pede vista ao substitutivo dos conservadores e identifica alguns pontos polêmicos, entre estes, a eliminação do item relativo ao estabelecimento de *limite dos módulos*, que não constava do mesmo e a indefinição de *produção agrícola*.

A gritaria aumenta e alguns constituintes cobram providência do presidente. Os trabalhadores ligados à CONTAG gritam, nas galerias, “abaixo a ditadura”, enquanto os partidários da UDR começam a aplaudir a decisão de se votar o substitutivo. “Golpe, golpe, golpe” gritavam os trabalhadores rurais.

Oswaldo Lima Filho pede a anulação da votação, alegando agressão ao regimento interno, pois foi realizada sob tumultos, sem que ninguém ouvisse a chamada nominal. Além de se negar a tornar nula a votação, Lobão também recusa o recebimento de emendas ao substitutivo. Deputados defensores da reforma agrária, conforme anteprojeto do relator, requerem que a ata da sessão seja encaminhada à Comissão Temática como recurso.

Fernando Santana lembrou que “a responsabilidade histórica do que ocorreu com o projeto derrotado dos progressistas será toda de quem conduziu os trabalhos” e fez referências a Joaquim Nabuco, José de Patrocínio e outros que lutaram por uma reforma agrária e nada conseguiram (BRASIL, 1988). Os três *tropeços* de Ulysses Guimarães – designação de um suplente errado; preferência a substitutivo que não fora examinado nem emendado; e utilizar a expressão *publique-se* em ofício que pedia sua posição sobre a substituição de membro da comissão – foram classificados por Amaury Muller como a grande causa da derrota da reforma agrária na Constituinte.

Quando Benedito Monteiro – calado e tenso – finalmente chega ao Plenário, alterou-se a correlação de forças. Alguns deputados e representantes de entidades civis que defendiam a reforma agrária, nos termos propostos pela CNRA, tinham ido esperá-lo no aeroporto e o conduziram diretamente para o Plenário. Oswaldo de Almeida (PL/RJ) é obrigado a se retirar.

22. Denunciaram ter sofrido ameaças contra suas vidas durante a semana que antecedeu a votação: Raquel Capibaribe (PMDB/AP), Virgílio Guimarães (PT/MT), Antero de Barros (PMDB/MT), Amaury Muller (PDT/RS) e Abgail Feitosa (PMDB/BA). Abgail denunciou que o deputado Jorge Vianna (PMDB/BA) passou toda a semana “incomodando o chefe do Gabinete Civil, Ronaldo Costa Couto, pedindo que ele interferisse na questão e telefonasse para ela solicitando que revise suas posições”. O mesmo fato teria feito *um cidadão* no gabinete da deputada Raquel Capibaribe, que se *daria mal* caso votasse contra o substitutivo. Denúncias de suborno, ameaças e agressões.

Monteiro não deu explicações sobre sua ausência e calado ouviu as queixas dos constituintes inconformados com as manobras realizadas para que o anteprojeto de Oswaldo Lima Filho fosse derrubado. Acalmado o Plenário, Lobão encaminha a votação dos requerimentos de destaques, agora os progressistas com número suficiente para vencerem.

Em primeiro lugar votou-se o requerimento apresentado à Mesa pelo relator da subcomissão, deputado Oswaldo Lima Filho, pela supressão dos Arts. 29 (e seus §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 5º), 39 (e seu parágrafo único), 49, 59 e 69 (e seus §§ 19 e 29). A nova correlação de forças na subcomissão permitiu que a votação resultasse favorável aos progressistas, com aprovação do requerimento de Lima Filho.²³

O anteprojeto encaminhado à Comissão da Ordem Econômica, presidida pelo senador José Lins (PFL/CE), era composto por apenas dois artigos, entre os sete que compunham o substitutivo de Rosa Prata. Estes dois artigos estavam formulados de forma bastante genérica e previu-se que seriam reformulados na Comissão Temática. O primeiro definia que “o direito de propriedade de imóvel rural deve cumprir uma função social”, nas condições que estabelece para tanto constituíam um recuo em relação ao disposto pelo Estatuto da Terra. O outro artigo, mais vago, estabelecia a criação de “Varas Especiais para resolver conflitos agrários nas regiões de tensão social” (BRASIL, 1988).

Após a derrota dos conservadores na votação dos destaques supressivos do substitutivo aprovado, Roberto Cardoso Alves reiterou que “As terras produtivas para nós, disse ele, são santuários intocáveis” (BRASIL, 1988). Pela derrota que seu grupo sofreu na votação de emendas supressivas, Cardoso Alves, que até então só tivera elogios para o presidente da Mesa, mudou sua postura e afirmou que se fosse presidente da Constituinte teria destituído o senador maranhense da presidência da subcomissão. As maiores críticas a Lobão, contudo, enfatizavam que ele teria sido incompetente por não ter conseguido agilizar toda a votação, o que possibilitou que Benedito Monteiro fosse localizado e trazido para o Plenário ainda em tempo hábil para participar da última votação.

O trabalho do relator da Comissão da Ordem Econômica, senador Severo Gomes (PMDB/SP), não teve melhor sorte. A presença majoritária de conservadores, quer ligados ao latifúndio e à UDR, quer ligados ao capital multinacional, fez prevalecer seus pontos de vista.

23. Votaram a favor do requerimento do deputado Oswaldo Lima Filho, os seguintes constituintes: Amaury Muller (PDT/RS); Irma Passoni (PT/SP); Aldo Arantes (PC do B/GO); Fernando Santana (PCB/BA); Percival Muniz (PMDB/MT); Walter Pereira (PMDB/MS); Raquel Capiberibe (PMDB/AP); Ivo Mainardi (PMDB/RS); Vicente Bogo (PMDB/RS); Oswaldo Lima Filho (PMDB/PE); Benedito Monteiro (PMDB/PA); Marcio Lacerda (PMDB/RS); e Santinho Furtado (PMDB/PR). Votaram *não*, ou seja, pela manutenção integral do substitutivo, os conservadores: Edison Lobão (PFL/MA); Alysson Paulinelli (PFL/MA); Jonas Pinheiro (PFL/MT); Maluly Neto (PFL/SP); Vitor Fontana (PFL/SC); Arnaldo Rosa Prata (PMDB/MG); Jorge Vianna (PMDB/BA); Roberto Cardoso Alves (PMDB/SP); Saldanha Derzi (PMDB/MS); José Egreja (PTB/SP); e Virgílio Galassi (PDS/MG). O senador Mauro Borges (PDC/GO) não participou desta votação, tendo se retirado do Plenário logo após a aprovação do substitutivo.

Temia-se, não sem fundamento, que a violência explícita que marcou a ação dos grupos contrários à reforma agrária e ao progresso social no campo conseguissem fazer que suas teses prevalescessem na futura Carta. Tal fato provocaria desdobramentos políticos e institucionais desastrosos, capazes de inviabilizar a curto e médio prazos a reconstrução da democracia e da soberania nacional.

6.3 Propostas derrotadas *versus* propostas vencedoras: quem perdeu, quem ganhou

O debate constitucional sobre a reforma agrária foi fortemente polarizado. De um lado, estavam aqueles que se beneficiavam do estado de coisas vigente na época, caracterizado pela histórica e injusta concentração da terra e da riqueza deste país. De outro, aqueles que buscavam mudança radical na estrutura fundiária brasileira de modo a permitir o acesso à terra a milhões de famílias camponesas. Assim, o capítulo constitucional dedicado ao tema só poderia ter um dos seguintes resultados: manter o *status quo* ou promover reforma agrária ampla, massiva e de qualidade. Esta somente poderia ser garantida pelos seguintes mecanismos: *i*) estabelecimento de um limite de tamanho máximo para as propriedades rurais, estipulado segundo os módulos rurais, cujos tamanhos variam por região – desse modo, eliminar-se-ia o latifúndio por extensão, com excedente de terras a ser distribuído pela reforma agrária; *ii*) sujeição da propriedade à sua função social, assumindo que a concentração fundiária é intrinsecamente antissocial; *iii*) caráter punitivo do processo de desapropriação, justificado pelo descumprimento da função social, com pagamento da indenização mediante emissão de títulos da dívida agrária; *iv*) instituição da *perda sumária* para casos previstos por lei, como o abandono de terras; *v*) imissão automática de posse no caso das desapropriações por interesse social, objetivando agilizar o processo de obtenção das terras destinadas à reforma agrária que até então eram dependentes de decisão do Poder Judiciário; e *vi*) *priorização* das políticas governamentais de crédito e de assistência técnica aos assentados da reforma agrária.

A questão agrária foi incluída no título VII – Da Ordem Econômica e Financeira – do texto constitucional por meio do capítulo III – Da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária. Esta não estabeleceu o limite máximo da propriedade, não adotou o instituto da *perda sumária*, não definiu os assentados como público prioritário da política agrícola e manteve no Poder Judiciário a decisão sobre imissão de posse para fins de desapropriação, sustentando rito extremamente moroso que atrasa sobremaneira as ações de assentamentos.

Além disso, para as desapropriações, estabelece *prévia e justa indenização* com *preservação do valor real* e regaste a partir de dois anos da emissão do título da dívida agrária, concedendo-o boa liquidez. Dessa maneira, em vez de punir, a Constituição de 1988, em boa medida, acaba por premiar e incentivar o descumprimento da função social da propriedade.

Em vez de garantir a dependência da propriedade à função social, o texto constitucional faz justamente o inverso ao garantir, no Art. 185, inciso II, a insuscetibilidade da *propriedade produtiva*. Ao fazer isso, comete, em primeiro lugar, perigoso *equivoco* semântico: se o vocábulo *produtiva* for interpretado literalmente, seu sinônimo mais aproximado é *fértil*, podendo acarretar a destinação, para a reforma agrária, somente de terras inférteis, sem possibilidade de exploração agrícola (SILVA, 1989, p. 201-202).²⁴ Resulta também no entendimento de que, mesmo que descumpra sua função social – explorando trabalho escravo ou devastando áreas de preservação permanente, por exemplo –, uma vez que seja produtiva – na interpretação de que esteja sendo explorada economicamente –, esta não poderá ser desapropriada ao ser protegida pelo dispositivo constitucional citado. Dá margem, desse modo, a uma controvérsia jurídica sobre o predomínio do critério econômico em detrimento do ambiental e do trabalho. Ademais, estabelece o *fim do latifúndio*, uma vez que o termo é suprimido da Carta Magna, extinguindo-o como categoria jurídica constitucional.²⁵

Ao não atender aos principais requisitos para democratizar o acesso à terra no país, a Constituição de 1988 contribuiu para perpetuar a injusta distribuição fundiária brasileira, o que favorecia justamente aqueles que não queriam abrir mão de qualquer fatia de seus privilégios: os latifundiários. Estes foram, sem sombra de dúvida, os vencedores da disputa ocorrida na ANC sobre a questão agrária. Ao sustentar o *status quo*, manteve grande massa de trabalhadores rurais sem ou com acesso precário à terra alijado do processo de formação de riquezas do país. Parafraseando Plínio de Arruda Sampaio,²⁶ para esta população, não se pode chamá-la de *Constituição Cidadã*, uma vez que a excluiu da cidadania plena, não promovendo justiça social. Não garantida pelo texto constitucional, a reforma agrária ficaria dependente da *vontade política* dos futuros governantes, possibilitando, no máximo, uma *política de assentamentos*. Os anos vindouros confirmariam essa evidência.

7 DO GOVERNO COLLOR AO PRIMEIRO PERÍODO DE GOVERNO FHC

Sobre o período do governo Collor não há muito que falar. Desde o estardalhaço da entrada, passando pela crise política marcada pela Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) até o processo de *impeachment*, não houve implementação de política fundiária: o programa de assentamentos foi paralisado; os assentamentos existentes foram abandonados; o Incra foi desarticulado pela reforma administrativa; as

24. Nesse caso, os termos mais apropriados seriam *propriedade utilizada* ou *propriedade explorada*, conforme José Gomes da Silva.

25. O termo era citado na Constituição anterior, do regime militar, na qual constava no Art. 161 da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro 1969.

26. Conforme sua palestra proferida no seminário Vinte Anos de Constituição, realizada em 14 de outubro de 2008, no Ipea.

desapropriações ficaram bloqueadas pela falta de regulamentação dos dispositivos constitucionais; não ocorreu nenhuma desapropriação de terras por interesse social para fins de reforma agrária. O conflito no campo sofreu agravamento e cresceu o número de ocupações de terras improdutivas. A forte repressão do Estado aos movimentos sociais também caracterizou o período.

Foi no governo Collor que a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater) foi extinta *em nome da modernização do Estado*. O governo, de forma ineficaz, propôs remediar as consequências do desmantelamento do sistema de extensão rural – antes formado pela Embrater e pelas Emater, criando o Projeto Lumiar que “visa implantar um serviço descentralizado de apoio técnico às famílias dos agricultores assentados nos Projetos de Reforma Agrária” (PROJETO LUMIAR, 1997, p. 2). É justo informar que o processo de extinção da Embrater começou no governo Sarney.

Já com referência ao governo Itamar Franco é interessante lembrar o episódio da nomeação de Oswaldo Russo de Azevedo para a presidência do Incra em fevereiro de 1993. Na época, como uma das decorrências de tudo o que já foi relatado, a questão social no campo apresentava visível agravamento crescendo o número de ocupações e conflitos. Itamar Franco, apoiado pela coalizão das forças políticas consequente do processo de *impeachment* do ex-presidente, nomeou Russo, homem do antigo PCB, filiado ao PPS de Roberto Freire, na época líder do governo na Câmara. Além da origem de esquerda, Russo também era portador de amplo currículo que o credenciava para o exercício do cargo. O novo presidente assumiu o Incra e procurou quebrar a polarização político-ideológica montada pelas forças políticas conservadoras, especialmente os chamados ruralistas. Pregou a paz no campo, prometeu a reativação do processo de assentamento e afirmou que havia condições políticas para tanto. Russo procurou reorganizar o Incra e retomar a reforma. Foi aprovado um programa emergencial com meta de assentamento de 80 mil famílias. Todavia, como aconteceu com outros ocupantes do cargo, enfrentou limitações, não apenas fora, mas no próprio governo, e pouco pode realizar quanto à meta de assentamento do programa. Foram assentadas 23 mil famílias com implantação de 152 projetos.

Foi durante o governo Itamar que os tímidos dispositivos constitucionais sobre reforma agrária foram regulamentados, mediante aprovação da Lei nº 8.629, de 25 de maio de 1993 – chamada de Lei da Terra. O final de seu governo foi polarizado pela implantação do plano de estabilização e pelo processo eleitoral. A questão fundiária foi novamente adiada, embora apresentasse aceitação praticamente unânime entre os então candidatos à Presidência da República. Tratava-se, contudo, usando expressão de João Pedro Stédile (1997), “de uma unanimidade vazia”.

Fernando Henrique Cardoso apresentou-se ao eleitorado com um programa fundamentado no Plano Real e sustentado por coalizão política onde se alojava grande parte das forças políticas tradicionalmente conservadoras e antirrefoma. Este fato levantava dúvidas quanto à possibilidade real de implementar qualquer programa significativo de reforma. Apesar disso, quanto à problemática agrária, afirmava o então candidato:

Os conflitos agrários existentes no Brasil são consequência de uma situação histórica que as políticas públicas não foram capazes de reverter. São necessárias, portanto, profundas mudanças no campo. O governo Fernando Henrique vai enfrentar essa questão, com vontade política e decisão, dentro dos princípios da lei e da ordem. Com a meta de aumento substancial dos assentamentos a cada ano, o objetivo é atingir a cem mil famílias no último ano do seu governo. Essa é uma meta ao mesmo tempo modesta e audaciosa, já que os assentamentos nunca superaram a marca anual de 20.000 famílias.

Especificamente quanto às metas anuais, o programa afirmava:

Adotar uma política agrária realista e responsável, com o assentamento de quarenta mil famílias no primeiro ano; sessenta mil, no segundo ano; oitenta mil, no terceiro ano e cem mil no quarto ano (MUDANÇAS, 1994, p. A14).

O discurso, contudo, trazia em seu bojo uma contradição. Ao mesmo tempo em que reconhecia a necessidade de profundas mudanças no campo, o programa apresentado era impotente para tanto. O conceito de reforma agrária era claramente compensatório, sem pretensões de alterar o padrão de concentração fundiária que sempre existiu no campo. A professora Maria da Conceição Tavares usa a expressão “política compensatória, de corte assistencialista” (1997, p. 2-4).

Uma vez empossado – em pleno auge da implantação do real –, o presidente deu razão aos que levantaram dúvidas sobre a viabilidade política da própria proposta de reforma agrária, nomeando José Eduardo de Andrade Vieira para o Ministério da Agricultura e Brasília de Araújo Neto para o Incra, pessoas cujos históricos não as recomendavam para a implantação da reforma. Os movimentos sociais foram praticamente ignorados, em especial o MST. O desempenho destas autoridades somado à evidente má vontade da área econômica comprovou que a meta de assentamentos para o primeiro ano de governo não seria alcançada. Nesta época, a tensão no campo mostrou-se crescente – multiplicando-se as ocupações de propriedades improdutivas pelos sem-terra – e ocorreu o primeiro grande massacre de trabalhadores, em Corumbiara (1995).

Pressionado por uma questão política que crescia com o massacre e evidenciava-se pela maior força dos movimentos sociais – o MST tornara-se o principal movimento dos trabalhadores rurais da história da questão agrária brasileira –, o governo mudou de posição e nomeou Francisco Graziano Neto para o Incra, nome da confiança pessoal da presidência e também dos interesses antirreformistas. Graziano tinha familiaridade com a questão agrária. De início conseguiu

apaziguar os ânimos, reduzir tensões e encaminhar – *administrar* – a questão da reforma dentro e fora do governo. Esta situação durou pouco culminando com sua saída do cargo devido ao episódio grampo/Sivam, um dos tantos escândalos da República. Foi nessa época – fim de 1995 – que foram decretadas as prisões de Diolinda Alves de Souza, Márcio Barreto e José Rainha Júnior, todos ligados ao MST. Diolinda, acusada de *formação de quadrilha*, foi presa e encaminhada para o Pavilhão 2 de penitenciária feminina do Carandirú. Márcio também foi preso. Rainha tornou-se foragido da lei. Crescia a tensão no Pontal do Paranapanema. A questão social voltava a ser tratada como caso de polícia.

O imediato de Graziano, Raul D. do Valle Junior, assumiu o Incra interinamente e lá permaneceu por longos meses terminando por ser efetivado. Nesse período, o governo anunciou que a meta de assentamentos para 1995 havia sido atingida e até superada, sendo, com razão, contestado por MST, CONTAG e vários analistas. A situação permaneceu dessa forma até a ocorrência do segundo grande massacre de trabalhadores sem-terra, em Eldorado de Carajás. O noticiário nacional e internacional deu grande destaque à chacina mostrando que houve execuções. De início o episódio foi considerado como *coisas do Brasil arcaico*. Depois, frente à repercussão, o país acompanhou uma sequência de fatos bastante conhecidos: *i)* declarações indignadas por parte das autoridades – presidente e governador; *ii)* promessa de *rigoroso inquérito* e punição para criminosos – “seja lá quem for!” – até hoje não o foram; e *iii)* anúncio de medidas de repercussão por parte do governo – troca de autoridades e alterações administrativas.

Em resumo, o governo tomou uma série de atitudes entre as quais se destacaram a criação do novo Ministério Extraordinário de Política Fundiária – novamente retirando do Ministério da Agricultura a responsabilidade de executar a política fundiária – e a nomeação de Raul Jungmann para assumí-lo. O ministro escolhido era oriundo do PPS e apresentava condições de diálogo com os movimentos sociais. Entretanto, a tensão no campo agravava-se e entidades como a Confederação Nacional da Agricultura recomendavam uso da força na defesa da posse da terra (GAZETA MERCANTIL, 1996, p. A.5).

Assim o tempo foi passando. O governo anunciando algumas medidas; as ocupações aumentando; os jornais dando menos espaço para o massacre e para o andamento dos *rigorosos inquéritos*; os mesmos jornais e também televisões – principalmente – veiculando notícias procurando desqualificar os movimentos sociais, inclusive lançando dúvidas sobre as vítimas; a produção camponesa e também a familiar sendo depreciada; o governo e seu ministro perdendo diálogo com os movimentos sociais – a relação com o MST foi praticamente rompida. Ou seja, apesar dos atritos com os movimentos sociais, a situação foi controlada e tudo voltou ao *normal*. Até que começa a surgir uma nova questão política: o MST decide fazer a marcha para Brasília. Em abril de 1997, 100 mil pessoas manifestaram-se em Brasília.

De início, da mesma forma que estava fazendo com o movimento, o governo menospreza o fato e ameaça o MST. Dois meses depois, dada a expressão que a marcha assumiu, o mesmo governo recebeu a liderança dos sem-terra. Afinal, os “primitivos”, como diz o presidente, ou “os resquícios do Brasil arcaico”, como querem outros, haviam chegado a Brasília – com capacidade de mobilização popular. Contraditoriamente, os *resquícios* cresciam. A estes se somavam outros *resquícios*, estes modernos, consequentes da atual fase *modernizante e globalizante* da economia nacional. Eram os excluídos do processo de modernização, os *inempregáveis*. A temperatura em Brasília subiu. Teve até peru na mesa do então ministro Kandir. A ave foi colocada pelos participantes de uma manifestação da CONTAG.

A respeito da mudança da atitude governamental sobre a marcha, relatou o jornalista Jânio de Freitas, em artigo publicado na Folha de São Paulo:

Há mês e meio, o Ministro da Reforma Agrária, Raul Jungmann, negava qualquer possibilidade de simples conversa com alguém do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra, ao qual negava o seu reconhecimento pessoal e, como ministro, o do governo. A Presidência considerava que a marcha a Brasília não atingiria seu objetivo, porque Fernando Henrique não receberia a comissão dos sem-terra. O senador Antônio Carlos Magalhães avisava que não permitiria a manifestação dos sem-terra em frente ao Congresso. Todas essas atitudes estão substituídas pelo seu oposto. E ignora-se o significado de tamanho recuo, no qual resta apenas recuar sem expor a humilhação, é deixar fora da vista um embate que envolve mais do que as partes evidentes: alcança toda a ideologia em moda e suas representações e fins entre nós (FREITAS, 1997, p. 1-5).

Voltar atrás não é necessariamente um defeito, pode ser parte da *arte da guerra*, sabedoria ou virtude – reconhecimento de um erro. No entanto, o que se seguiu não foi nada virtuoso ou fruto de sabedoria. A marcha de Brasília foi um claro sinal de aumento das tensões sociais não só no campo como nas cidades. Na época, os jornais anunciam várias manifestações conjuntas dos acima chamados *resquícios*, os primitivos e os modernos – além da possibilidade (vejam só!) da participação de policiais militares e civis.

Em clima de grande desconfiança, o governo, afinal, recebeu os sem-terra e propôs uma comissão. Em seguida, os jornais relataram sequência de desentendimentos que resultaram na falta de acordo entre o governo e os trabalhadores. Má intenção de ambos os lados? Ação ardilosa contra o movimento? Radicalismo do MST? Tentativa governamental de apenas amainar os movimentos sociais? Não se sabe. O fato é que as autoridades não tiveram a capacidade política – ou vontade – de conversar com os trabalhadores. As tentativas anteriores de isolar o MST devem ter pesado na balança.

Em seguida, para possibilitar negociações, supunha-se, Milton Seligman foi nomeado presidente do Incra e tomou posse no dia 2 de junho. Dez dias depois, o governo anunciou a Medida Provisória (MP) nº 1.577 e o Decreto nº 2.550.²⁷ Este, significando endurecimento com o movimento dos sem-terra e aquele – para compensar ou camuflar – com medidas que facilitaríamos a implementação da política fundiária. Ou seja, o confronto se agravou. O movimento reagiu falando em outras formas de ocupação de terras. O pior dessa história é que o anúncio governamental se dá no mesmo dia em que ocorre a, no mínimo estranha, condenação de José Rainha em Pedro Canário (ES). Coincidência? A respeito esclareceu o ministro à Folha de São Paulo (GOVERNO..., 1997, p. 1-4):

(...) Jungmann disse que as medidas estavam prontas havia meses mas não foram anunciadas quando da marcha do MST a Brasília, no dia 17 de abril, por decisão do presidente Fernando Henrique.

Ele entendeu que não era o momento político correto, era melhor deixar que a sociedade visse qual a postura do MST com o governo, afirmou.

Segundo Jungmann, o governo estava aguardando sugestões dos trabalhadores rurais. Como eles decidiram não negociar e resolveram radicalizar, o governo teve que usar de suas prerrogativas.

27. Resumo do conteúdo das medidas apresentado no *site* do Incra (1997):

“Medida Provisória nº 1.577 introduz as seguintes modificações:

1. Torna impossível o proprietário ou seu preposto não receber a comunicação de vistoria: ela será publicada em jornal de grande circulação na capital do Estado em que se encontre o imóvel rural e não mais entregue pessoalmente, o que acelera a Reforma Agrária.
2. Acaba com a chamada “farra dos juros compensatórios” de 12% ao ano sobre o valor da terra improdutivo – o que gera superindenizações e acarretava prejuízos de milhões de reais ao erário. É o desestímulo à indústria das desapropriações.
3. Revê os critérios da avaliação das terras improdutivas, tornando-os compatíveis com os preços de mercado – barateando, assim, a Reforma Agrária.
4. Amplia para quatro anos a possibilidade de revisão judicial das superintendências ou indenizações fraudulentas.
5. Responsabiliza, civil, penal e administrativamente o engenheiro agrônomo que fizer a avaliação do imóvel a ser desapropriado, caso se comprove superavaliação ou fraude na identificação das informações.
6. Autoriza a União, Estados, Distrito Federal, autarquias e fundações instituídas pelo poder público a moverem ação rescisória, a qualquer tempo, quando comprovado que a indenização for flagrantemente superior ao preço de mercado do imóvel desapropriado.
7. Delega aos Estados, mediante convênio, o cadastramento, vistoria e avaliação de imóveis rurais, desde que sejam instituídos órgãos colegiados com a participação da sociedade civil. É mais um passo em direção à descentralização da Reforma Agrária.
8. Cria a possibilidade de instituições de Comissões Agrárias nos Estados.
9. Impossibilita a ‘maquilagem’ ou a fragmentação de imóveis, depois de realizada a vistoria.

Decreto nº 2.250 determina:

As entidades estaduais representativas de trabalhadores rurais e agricultores poderão indicar, ao órgão fundiário federal (Incra) ou ao órgão colegiado (previsto na MP nº 1.557), áreas passíveis de desapropriação para reforma agrária e estabelece que o órgão fundiário terá um prazo de 120 dias para proceder a vistoria, sob responsabilidade administrativa; a realização da vistoria será comunicada à entidade representativa dos trabalhadores rurais e das classes produtoras, a fim de que cada entidade possa indicar um representante técnico para acompanhar o levantamento de dados e informações; o proprietário do imóvel rural terá um prazo de 15 dias, após o recebimento do laudo de vistoria, para exercer o direito de manifestação; o imóvel invadido não será vistoriado até ser desocupado.”

Não há um golpe nos movimentos sociais. Estamos abertos à conversação. O que estamos fazendo é dar um basta na corrupção e nos conflitos agrários e acabar com o conluio do Incra com as invasões e superavaliações de terra, disse o ministro.

Ora, essa não poderia ser considerada a forma correta de tratar as questões agrária e social. O governo parecia pensar que, isolando e enfraquecendo o MST, dominaria o trato da questão fundiária e acabaria com o conflito no campo. É a isto que chamava de *revolução cultural*?²⁸ (JUNGMANN, 1997, p. 1-3).

Atitudes desse tipo, evidentemente, contraditavam as afirmativas do presidente de que dera o *primeiro passo* (CARDOSO, 1997, p. 1-11) para resolver o problema da terra no Brasil. Assim, configurava-se mais uma oportunidade perdida tanto pela atitude governamental frente à questão social quanto pelo caráter claramente compensatório do seu programa de assentamentos. Mais uma vez ficava claro o divórcio entre as demandas sociais e a política fundiária.

A respeito desse desequilíbrio entre a política governamental e a realidade social, esclarecia a professora Maria da Conceição Tavares (1997, p. 2-4) no artigo já citado:

Esse divórcio entre os interesses populares e as prioridades do governo explica porque o presidente afirmou (antes da chegada da marcha dos sem-terra a Brasília) que ‘o problema da terra, tão antigo quanto o País, não poderá ser resolvido por um governo. Talvez por uma geração’.

Obviamente, ninguém pretende que os 3 ou 4 milhões de famílias sem-terra sejam assentados em um ou dois anos; mas é claro que o ritmo estabelecido pelo governo é totalmente insuficiente, pois requereria quase meio século para absorver a atual população dos ‘sem terra’, na hipótese remota que essa conseguisse sobreviver a tão longa espera.

O governo garantia que as metas da política fundiária estavam a ser atingidas no que era contraditado pelos movimentos sociais e analistas. A UDR e outras forças do atraso se reorganizavam. A potencialidade de ocorrência de conflitos crescia.

De fato, nada de relevante quanto à estrutura agrária havia mudado. A Nação chegava novamente às eleições gerais polarizadas pelos mesmos candidatos das eleições anteriores – FHC e Lula. Como se sabe, a vitória coube ao primeiro.

8 O NOVO MUNDO RURAL DE FHC

No fim de março de 1999, já em seu segundo mandato, FHC anunciou a chamada *Nova Reforma Agrária* com base em um suposto *Novo Mundo Rural*. O documento governamental que apresentava a nova política agrária

28. O ministro Jungmann assim se expressara em artigo na Folha de S. Paulo: “O governo Fernando Henrique Cardoso vem desencadeando uma verdadeira revolução cultural dentro da reforma agrária brasileira”.

(AGRICULTURA ..., 1999) simplesmente propunha novo tipo de desenvolvimento rural para o país, em flagrante contraste com o padrão de agricultura incentivado pelo governo. Diz o documento:

A proposição central do programa tratado neste documento é a de promover o desenvolvimento sócio-econômico sustentável, em nível local e regional, por meio da desconcentração da base produtiva e da dinamização da vida econômica, social, política e cultural dos espaços rurais – que compreendem pequenos e médios centros urbanos – usando como vetores estratégicos o investimento na expansão e fortalecimento da agricultura familiar, na redistribuição dos ativos terra e educação e no estímulo a múltiplas atividades geradoras de renda no campo, não necessariamente agrícolas.

As premissas dessa proposição eram as seguintes: *i)* crise – ou esgotamento como colocada na primeira versão – do modelo de desenvolvimento focado na industrialização concentrada em áreas metropolitanas e na agricultura patronal; *ii)* baixo crescimento econômico e agravamento da exclusão social advinda da concentração de riqueza e de renda; *iii)* os trabalhadores rurais assentados pela reforma agrária, depois de receberem os investimentos básicos, passam a ser considerados agricultores familiares; *iv)* necessidade de integração entre as políticas de apoio creditício e de assistência técnica, para maior eficácia de alocação de recursos públicos escassos; *v)* ênfase no desenvolvimento local regional dependente da efetiva descentralização das ações e democratização das decisões; e *vi)* necessidade de um novo desenho institucional para a reforma agrária e para a agricultura familiar que articule poder público e sociedade civil para a promoção do novo mundo rural.

Para implantar esse modelo de desenvolvimento rural, o governo, entre outras medidas, anunciou a mudança no sistema de obtenção de terras para fins de reforma agrária cujo instrumento principal passava a ser o Banco da Terra e leilões de terras, em detrimento das desapropriações. Ou seja, para o governo a reforma agrária passa a ser feita, prioritariamente, via mercado. Evita-se a questão do uso social da propriedade.

Considerando a história das reformas agrárias, alguém já ouviu falar em algum caso de sucesso de reforma via mercado? Pois é, o governo FHC a propôs. Para este, um simples programa de crédito fundiário que, no máximo pode ser complementar às formas de obtenção de terras para fins de reforma agrária, tinha a capacidade de alterar a segunda maior concentração de terras do planeta. Salta aos olhos a inconsistência existente entre o instrumento principal e o objetivo de implantar um modelo de desenvolvimento rural com quebra da tendência concentradora. Além do mais, não existia novidade quanto à esta forma de acesso à terra, inclusive no Brasil. Na época do Proterra (1971) e também por ocasião da criação do Programa Nacional de Política Fundiária (1982) e do então anunciado Sistema Fundiário Nacional –, já se falava em medidas semelhantes para resolver o problema fundiário. A argumentação era similar àquela já utilizada – repetidas vezes – a respeito do ITR como *forte* instrumento de reordenação fundiária. Deu no que deu! A concentração da propriedade da terra no Brasil continuou impávida.

O contexto macroeconômico da época do anúncio da *Nova Reforma Agrária* já era fortemente recessivo. Ajuste fiscal, recessão econômica e desemprego marcaram o início do segundo mandato. Como é sabido, o ajuste imposto pelos organismos internacionais e aceito pelo governo frente à crise do Real implicou cortes de recursos para diversas áreas, entre as quais a fundiária. É bem verdade que o governo procurou camuflar estas reduções de recursos fazendo um jogo de cortes seguidos de liberação de verbas – menores que as previstas no orçamento – e anunciando outras fontes de financiamentos, como o Banco da Terra com recursos do Banco Mundial. Este jogo de verbas fez parte do cenário midiático do lançamento da nova política que incluía material de propaganda televisiva em que o ministro entrevistava pequenos agricultores, declarações do presidente da República falando dos feitos do seu governo, artigos na grande imprensa e as costumeiras críticas aos movimentos sociais.

Para sustentar a nova política, o poder público apresentou alguns argumentos, cabendo destaque para os seguintes.

O primeiro refere-se à força do latifúndio ou dos interesses conservadores ligados à estrutura agrária brasileira. O governo afirmava que no seu primeiro mandato ocorreu a quebra da espinha dorsal do latifúndio e que a queda ocorrida do preço da terra evidenciava este fato. Ora, podia-se concordar que o latifúndio teria mudado de tática e de forma, mas não era possível ignorar sua força política. O próprio governo – além do país, é claro! – a conhecia, como a conhece no presente, muito bem por meio da atuação da bancada ruralista no Congresso Nacional e pelo comportamento da sua base política. Todos sabiam – e sabem – que a bancada confundia-se com a base política e que algumas vezes a conduzia.²⁹ Esta evidência da força destes interesses não se resume ao âmbito federal. Esta também já se mostrava muito presente nos estados. No Paraná, por exemplo, a onda de conflito e de desrespeito aos direitos humanos ocorrida no primeiro semestre de 1999 foi decorrente da pressão da bancada ruralista levando o governo Lerner a cumprir as ordens de despejos para 44 áreas rurais ocupadas por famílias de sem-terra. O interessante sobre este assunto é notar que muitas das medidas então propostas beneficiavam os tais interesses de *espinha quebrada*. O Banco da Terra beneficiava o proprietário de terras que ignorava impunemente a exigência constitucional do cumprimento da função social da propriedade rural. Ou seja, retirava o caráter punitivo da legislação sobre latifúndio e desqualificava importante conquista social dos trabalhadores ocorrida na Constituinte. Além disso, também possibilitava manipulações nos empréstimos beneficiando o latifúndio. A descentralização da reforma também possibilitava benefícios aos mesmos interesses, mormente nas regiões mais necessitadas de reestruturação agrária.

29. Na época ocorria a marcha dos ruralistas para Brasília, exemplo claro do que foi afirmado. Mais tarde, a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Terra com todos os fatos lamentáveis que ocorreram no Congresso Nacional testemunha o mesmo domínio dos ruralistas em relação ao governo Lula.

Quem ignora o poder local das oligarquias no Nordeste e no Norte do país? O governo fazia – e faz – de conta que não sabe, argumentando que haverá controle social. Considerava o Brasil como realidade homogênea, ignorando a força oligárquica do poder local. Não é possível levar a sério esta suposição, seja no segundo mandato de FHC, seja nos tempos de hoje, com as políticas de território – Secretaria do Desenvolvimento Territorial (SDT) e Territórios da Cidadania.

Quanto ao preço da terra, este de fato havia caído. O governo, em seu discurso, muito se orgulhava disto dizendo ser consequência de sua política de estabilização. Se assim foi, o efeito esperado seria possibilitar maior facilidade para desapropriações. Contraditoriamente, procurou desqualificar este instrumento em favor de outros mecanismos que acabaram por beneficiar o latifúndio.

O segundo argumento aqui destacado trata do conflito no campo. Nesse caso, basta a seguinte citação extraída do editorial da Página Agrária do PT nº 117, assinado por Malu Maranhão da coordenação da Comissão Pastoral da Terra Nacional:

Assiste-se no campo a um verdadeiro golpe contra o Estado de Direito, patrocinado pelas autoridades, que deveriam garantir o direito dos pobres. A volta da barbárie, que tem como principal responsável o próprio Estado, desconhece e agrava a dívida histórica deste país para com os mais pobres. Estamos encerrando o milênio e lembrando os 500 anos do Brasil com 4,8 milhões de famílias de trabalhadores rurais sem terra; 1.167 trabalhadores mortos, impunemente, somente durante a Nova República; 400 mil famílias de pequenos agricultores falidos e expulsos do campo durante o governo de FHC; dois milhões de famílias de posseiros sem direito à terra; 10 milhões de nordestinos famintos pela seca e pelo descaso e corrupção do governo; 423.679 crianças no mercado de trabalho rural (SECRETARIA AGRÁRIA NACIONAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1999).

O documento trazia a público várias outras informações sobre conflitos de terra, ocupações, violência, conflito trabalhista – trabalho escravo inclusive –, violência contra a posse etc.:

Destaca-se, em 1998, a violência contra os trabalhadores, que cresceu na maioria dos casos registrados e, especialmente, nas formas mais bárbaras. Em 1998, foram assassinados 47 trabalhadores rurais em conflitos no campo (...) o número de trabalhadores assassinados cresceu 56,67% (em 1997 foram 30). Ressalte-se que, nos últimos 12 anos, foram assassinados 1.167 trabalhadores rurais e ocorreram somente 86 julgamentos, com 14 julgados e sete condenados (SECRETARIA AGRÁRIA NACIONAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1999).

Não bastassem as informações referentes a 1998, as cifras de 1999 também confirmavam o agravamento do conflito no campo. Dados parciais do MST – até julho – contabilizavam cinco assassinatos e 98 prisões. Em alguns estados –

Paraná, Pernambuco, Mato Grosso do Sul e Pará –, a julgar pelo noticiário, pareceu ter ocorrido a unificação de boa parte da polícia, do Judiciário e dos fazendeiros contra movimentos sociais que lutavam pela reforma. Esta unificação pôde, em parte, ser atribuída à aludida desqualificação das desapropriações como instrumento de política fundiária. O enfraquecimento do principal instrumento da reforma beneficia as forças contrarreforma e possibilita-lhes espaço político.

Por fim, o terceiro argumento do governo, referindo-se ao modelo de atuação vigente até a sua publicação: o modelo anterior estaria esgotado. Diz o documento:

(...) o próprio sucesso quantitativo da reforma agrária nos últimos quatro anos tornou o antigo regime inviável financeira e administrativamente. Por um lado, a demanda pelos créditos do Procerca aumentou exponencialmente; por outro o Incra não tem estrutura para permanecer cuidando da vida de 414 mil famílias assentadas e continuar aumentando esse número com novos assentamentos (AGRICULTURA ..., 1999).

Como consequência, institui: *i*) a descentralização da execução do programa; *ii*) o abandono das desapropriações; *iii*) o fim do *paternalismo dos assentados*; e *iv*) a já referida implantação do Banco da Terra. Além disso, afirma a incapacidade do Tesouro em continuar suportando o Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procerca).

Os argumentos apresentados para justificar tais medidas são bom exemplo de manuseio de meias verdades. Quanto à descentralização, medida que poderia ser salutar “para democratizar e potencializar as ações de reforma agrária”, o que o governo realmente parecia objetivar era a transferência para os estados e, principalmente, os municípios dos ônus financeiros e políticos da reforma, além de amortecer e *administrar* a pressão das organizações dos trabalhadores. Os municípios, por meio dos diversos conselhos municipais – na maioria dos casos, obviamente controlados pelos prefeitos –, teriam a função de definir metas de assentamento e terras a serem compradas. Seriam também os responsáveis pela seleção e pelo cadastro dos beneficiários do programa. A conclusão anterior baseia-se tanto na pressa verificada para implantação como na aparente ignorância do governo quanto a trabalhos elaborados sob seu conhecimento, como era o caso do texto *Descentralização e reforma agrária: um processo em discussão*, coordenado pela professora Tânia Bacelar. Este estudo deveria ter implicado, pelo menos, maior prudência na implantação da descentralização já que afirma:

A descentralização, portanto, ao requerer o envolvimento de outros atores, outros organismos e instituições, não parece como tarefa simples. Ao requerer amplo trabalho de articulação, não encontra tradição instalada para o exercício dessa atividade, na dimensão e com a freqüência exigidas por um modelo de gestão descentralizado. A reestruturação do INCRA aparece como necessidade, caso a descentralização do Programa de Reforma Agrária avance, embora não pareça ser tarefa fácil. Dado o contexto atual

de Reforma do Estado (especialmente a administrativa e a previdenciária) o INCRA vem reduzindo seu quadro de servidores pelas aposentadorias e percebe-se um grande receio de demissões (para enxugamento), com o fim da estabilidade de servidores públicos, como previsto na Reforma Administrativa (INCRA/IICA, 1998, p. 38-39).

Os governantes também afirmavam sobre a incapacidade do Incra para gerir as ações de reforma. Nesse caso, além de contraditório – já que a autarquia viabilizara suas tão comemoradas metas –, o governo silenciava sobre o fato de que a legislação vigente permitia a celebração de convênios com estados para, em caráter complementar, alcançar a eficácia operacional necessária. O governo também não fazia referência ao processo de esvaziamento do Incra, implantado pelo governo e concretizado na insuficiência de verbas para reforma e redução de pessoal. Até junho de 1999 o orçamento – pouco mais de R\$ 600 milhões – mantinha-se inferior, em mais de 70%, com relação aos valores orçados e aprovados em 1998. O já aludido jogo de verbas ilustra o fato. Relembrando o que o governo na época fez em socorro a bancos falidos – caso Banco Marka e Fonte Cindam, por exemplo –, o que – obviamente – se podia concluir é que, como agora, já não existia prioridade para reforma agrária e desenvolvimento rural com papel relevante para camponeses e/ou agricultura familiar. A mesma lembrança é apropriada para a afirmativa de que o Tesouro não podia arcar com o Procerá e que o *paternalismo dos assentados* deveria ser rompido. Quanto a este último ponto, os argumentos utilizados pelo governo foram de um *reducionismo* econômico exacerbado, desprezando tanto as condições de vida destas populações quanto as próprias falhas da política governamental em dar condições aos assentamentos – má qualidade da terra, atraso na liberação do crédito, deficiência de infraestrutura, problemas com assistência técnica e comercialização etc. O estilo da argumentação utilizada foi bem descrito por Teixeira e Hackbart no texto *A nova (anti)reforma agrária*:

No caso do crédito, a concessão de subsídio favorecia a ineficiência do assentado, dificultando a sua passagem para um estágio superior enquanto produtor independente. Igualmente, a emancipação sumária explica-se pelo imperativo de expor o assentado aos riscos do mercado, incluindo os riscos da contratação de crédito mais proibitivo. Essa noção foi exposta pelo próprio Ministro da Política Fundiária, em reunião na Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados, ocorrida em março de 1999 (*apud* CARVALHO FILHO, 2001, p. 217).

Como se observa, o discurso do ministro ignorava a destruição da propriedade familiar, exposta ao mercado, durante o governo do qual fazia parte. As condições de sobrevivência dos assentamentos não eram discutidas com seriedade, os assentados foram considerados como privilegiados, a situação destes trabalhadores foi denunciada no documento governamental como exemplo de injustiça diante de agricultores familiares, cabendo ao mercado tudo resolver. Como decorrência, foi extinto o Procerá e houve a transferência de seus beneficiários para o PRONAF, que operaria respeitando os interesses bancários, taxas de juros mais altas, preferência para clientes de menor risco etc.

Com referência ao Banco da Terra, além do que já foi dito sobre sua impotência como instrumento de reforma agrária cabe ainda acrescentar algumas informações relativas à sua origem, ou seja, o Projeto Cédula da Terra. As informações aqui relatadas foram obtidas em documento do Fórum Nacional de Reforma Agrária da época, Dossiê Projeto Cédula da Terra (CARVALHO FILHO, 2001). De acordo com este documento, para responder às críticas de que o projeto apresentava sérios problemas técnicos e políticos, o governo brasileiro e o Banco Mundial (BIRD) alegaram que se tratava de projeto-piloto para posterior programa complementar da política de reforma agrária. No entanto, o que se dizia *experimental* transformou-se no Banco da Terra, com volumosos recursos financeiros advindos do Banco Mundial. Além disso, foram deslocados recursos do orçamento do Incra para o Banco da Terra, o que refuta seu alegado caráter complementar.

A manifestação do Fórum prossegue apresentando breve resenha de documentos já elaborados sobre a Cédula. Estes constatam irregularidades e problemas graves de implantação. Como exemplo, cabe destaque para o estudo de Navarro (1998, p. 21-27):

De acordo com o próprio autor dessa avaliação (a formação de associações de pequenos agricultores, por exemplo, da forma como está sendo implementada pelo PCT (Projeto Cédula da Terra), nos três estados visitados, acarretará em uma alta probabilidade de fracasso, pois não garante nenhuma sustentabilidade da organização constituída, tanto para garantir o pagamento do empréstimo como, também, para garantir a viabilidade produtiva e econômica do empreendimento). (...) O documento elaborado por Zander Navarro é um excelente exemplo dos graves problemas no processo de implantação do Cédula. Constatou que as pessoas entrevistadas, inclusive técnicos dos órgãos responsáveis foram unânimes quando afirmaram que os beneficiários terão sérias dificuldades para cumprir os compromissos assumidos. O autor usa inclusive o termo 'fracasso anunciado' para sintetizar os problemas e riscos do Cédula.

Não foi muita irresponsabilidade generalizar um programa com essas informações disponíveis? O governo as conhecia, eram públicas! O estudo citado foi elaborado a partir de solicitação da representação brasileira no BIRD e estava disponível no *site* da Dataterra.

Não bastassem essas informações, o Banco da Terra foi motivo de solicitação de instalação do Painel de Inspeção do BIRD, instância criada por este último para dar espaço de manifestação e reivindicação para populações que se considerem prejudicadas por projetos por este financiados. Esta solicitação foi assinada pelas principais entidades que defendem os interesses pró-reforma agrária. Não foi a primeira vez que tal fato ocorreu no Brasil. O Planaflo, projeto de desenvolvimento sustentável de Rondônia, já havia sido causa de pedido semelhante. Quando a solicitação foi feita, o governo manteve postura arrogante tentando ignorar os movimentos sociais e combateu a medida por meio da sua representação no BIRD. O painel não foi instalado. Em reunião

do governo com o MST, quando foi citada a questão do painel, o presidente teria dito “essas missões são uma ingerência à nossa soberania. Em meus tempos de jovem, se chamava de imperialismo. Por isso meu governo não vai aceitar jamais essas inspeções” (CARVALHO FILHO, 2001). Um governo que tudo cedia aos organismos multilaterais e que em tudo beneficiava os capitais internacionais, tomava pretensões anti-imperialista. Esta postura de *independência* surgiu diante do único fórum destes organismos destinado aos protestos das populações vitimadas.

O fato é que o Banco da Terra teve o objetivo estratégico de desqualificar os movimentos sociais organizados – especialmente, quebrar a legitimidade do MST – atuando diretamente no âmbito econômico dos trabalhadores desorganizados. Assim provocaria mudanças na correlação das forças políticas e ideológicas envolvidas na luta pela terra, beneficiando os interesses dos latifundiários e subordinando os trabalhadores rurais. As invasões seriam retidas, os latifundiários receberiam dinheiro à vista por terra e benfeitorias, e os trabalhadores ficariam sob o domínio das oligarquias locais, liberadas do respeito à função social da propriedade rural.

Não é sem razão que na época a CNA manifestou-se afirmando que o Banco da Terra

(...) será um marco na história da política fundiária adotada pelo atual governo.
 (...) Esta guinada é tudo o que o setor rural brasileiro queria em matéria de reforma agrária no Brasil, tudo o que a Confederação Nacional da Agricultura (CNA) (...) vinha pregando há muito tempo (SALVO, 1999, p. A-2).

Assim foi o governo FHC. A reforma agrária e o desenvolvimento rural com base na agricultura familiar fizeram parte da retórica governamental. Mais uma oportunidade perdida com neutralização dos possíveis benefícios que poderiam advir da nova Constituição.

9 OS PERÍODOS DE GOVERNO LULA³⁰

Inicia-se esta análise com o destaque para a preocupação em identificar qual a reforma agrária que está – ou não – sendo implementada pelo governo Lula. Como conceituá-la? Houve mudança entre o esperado e a realidade? Para tanto, o texto dará destaque ao conteúdo dos documentos governamentais, desempenho da política e implicações para a questão agrária brasileira nos dias atuais.

Em artigo de Carvalho Filho (2005), registra-se a avaliação dos trabalhadores a respeito da política agrária. Em carta ao presidente, diziam eles: “Diante disso, Senhor Presidente, viemos à sua presença para lhe pedir que honre com os compromissos de seu governo, pois não sabemos mais a quem apelar (...)”.³¹

30. As afirmativas colocadas neste item constam de quatro artigos de acompanhamento e análise da política agrária do governo Lula, escritos por José Juliano de Carvalho Filho e publicados nos relatórios anuais da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos de 2005, 2006, 2007 e 2008. Os textos publicados retratam o andamento da política.

31. A carta foi entregue pelo MST, em 26 de outubro de 2005, no final da Assembleia Popular: mutirão por um novo Brasil.

O artigo compara o que então se esperava da atuação do governo na área agrária, as promessas governamentais e o que de fato aconteceu. Para tanto foram cotejados três documentos: proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária;³² II Plano Nacional de Reforma Agrária do governo Lula; e Carta entregue ao presidente pelo MST. Também foram considerados o desempenho da política e o grau de violência no campo.

A proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária representou a esperança na concretização de uma política agrária que objetivasse desencadear o tão esperado processo de mudança estrutural no campo.

Em poucas palavras, a proposta³³ provou, com base em estudos, que há terra disponível para a reforma tanto improdutiva quanto devoluta; e que existe público para a reforma, isto é, demanda por terra – a demanda potencial estimada correspondeu a seis milhões de famílias e a demanda emergencial, composta por famílias acampadas, atingiu aproximadamente 180 mil famílias. Foi estabelecida a meta de assentamento de um milhão de famílias a serem beneficiadas no período 2004-2007. As famílias acampadas foram consideradas como beneficiárias preferenciais. As análises dedicadas à avaliação dos gastos necessários para atingir esta meta mostraram que o custo da reforma seria perfeitamente viável. A estratégia proposta para implementação do plano deu ênfase à ação pública com base em *áreas reformadas*. Esta forma de intervir visava propiciar eficácia às diversas políticas públicas necessárias para implantação da reforma e iniciar real processo de transformação socioeconômica no meio rural de nosso país.

Como se sabe, o governo não aceitou a proposta e anunciou a adoção do II PNRA, plano com pretensões muito menores. Este, todavia, ainda representou a esperança na concretização de uma política agrária aceitável. As metas estabelecidas para o período 2003-2006 foram as seguintes: *i*) assentamento de 400 mil novas famílias; *ii*) regularização de posse de 500 mil famílias; *iii*) crédito fundiário para 127,5 mil famílias; *iv*) recuperação da capacidade produtiva e viabilidade econômica dos atuais assentamentos; *v*) cadastramento georreferenciado do território

32. Carvalho Filho participou da equipe que elaborou a proposta de PNRA para o governo Lula. Esta equipe foi reunida e liderada por Plínio de Arruda Sampaio. A proposta foi entregue ao governo no dia 15 de outubro de 2003.

33. A proposta definiu as seguintes metas: Meta 1 – Dotar 1.000.000 de famílias de trabalhadores pobres do campo com uma área de terra suficiente para obter, com seu trabalho, uma renda compatível com uma existência digna; Meta 2 – Assegurar às famílias beneficiárias das ações de reforma agrária e dos agricultores familiares uma renda bruta mensal equivalente a três e meio salários mínimos, composta de renda monetária e valor de auto-consumo; Meta 3 – Criar 2.500.000 postos de trabalho permanentes no setor reformado; Meta 4 – Consolidar os assentamentos de reforma agrária já constituídos, mas que ainda não atingiram a meta de renda fixada para os novos assentamentos; Meta 5 – Regularizar os quilombos; Meta 6 – Regularizar a situação dos agricultores ribeirinhos desalojados para construção de barragens; Meta 7 – Reassentar, fora do perímetro das áreas indígenas, posseiros com posses de até 50 ha, atualmente estabelecidos naquelas áreas; Meta 8 – Efetuar o levantamento georreferenciado do território nacional, a fim de sanear definitivamente os títulos de propriedade de terras do país; Meta 9 – Atender aos assentados e aos agricultores familiares das áreas de reordenamento fundiário e desenvolvimento territorial com assistência técnica, extensão rural e capacitação; e Meta 10 – Levar, por meio do Plano de Safra, o crédito agrícola e a garantia de preços mínimos aos assentados e agricultores familiares.

nacional; e *vi*) regularização de 2,2 milhões de imóveis rurais. Como bem apontam Conceição e Ferreira (2005), plano e proposta partiam dos mesmos diagnósticos:

(...) ambos documentos se baseiam nos mesmos conceitos e argumentos, quais sejam, da prevalência no Brasil de uma estrutura agrária defeituosa, que impõe padrões de exploração e remuneração da força de trabalho rural aviltantes, funcionando como entrave à inclusão social da maior parte dessa população, levando as famílias pobres do campo a migrar para centros urbanos ou a ocuparem um pedaço de terra ocioso.

O II PNRA foi negociado com os movimentos sociais e foram firmados compromissos que não foram respeitados – não foram cumpridos ou o foram parcialmente. Este é o fato – a Carta entregue ao presidente em 26 de outubro de 2005, o comprova.

Alguns destaques do texto da Carta:

Queremos relembrar nossos acordos, desde 2003. Em novembro daquele ano, quando o governo anunciou o II Plano Nacional de Reforma Agrária, com o assentamento de 400 mil famílias e que dava prioridade às famílias acampadas, bem como a uma nova política de Reforma Agrária, saímos contentes e esperançosos.

Praticamente nenhum desses pontos foi atendido. Alguns o foram de forma parcial e a quem do acordado, como a questão do crédito.

No final de setembro deste ano, voltamos a nos mobilizar em todo o país, nas dependências do Incra, para chamar atenção do seu governo e da sociedade, para o fato de nenhum acordo ter sido cumprido.

Com referência às famílias acampadas:

Isso, para nós, é mais um desrespeito aos compromissos assumidos no Plano Nacional de Reforma Agrária. Compromisso assumido também por Vossa Excelência durante a marcha. O não cumprimento desse compromisso é uma afronta ao sofrimento das famílias acampadas e envergonha o seu governo.³⁴

Em síntese, o artigo citado concluía que:

- A política do atual governo não apresenta diferenças significativas quando comparada com aquela implementada pelo governo anterior.
- Continua como política subalterna à política econômica e não prioritária.
- É também fruto da contradição existente no interior do governo, concretizada pela atuação de dois ministérios. O da Agricultura que tem a missão de implementar a política prioritária para o meio rural, apoio ao agronegócio; e o MDA, encarregado de apenas administrar a problemática agrária. Sem incomodar!

34. Dada sua importância e clareza, recomenda-se a leitura da íntegra da carta. Disponível em: <www.mst.org.br/mst/pagina.php?cd=1855>.

- A política agrária do governo Lula, comparada ao plano proposto, evidencia que houve mudança de caráter – de estrutural para compensatória.
- A pretensão de desencadear um processo de mudança estrutural em favor das populações vulneráveis ao modelo vigente foi abandonada. Prevalece o agronegócio.
- O governo continua atuando – como os que o antecederam – de forma reativa às pressões dos movimentos sociais e tenta envolvê-los.
- Os trabalhadores do campo pedem que o governo honre seus compromissos, mas... dizem eles: “*não sabemos mais a quem apelar*” (CARVALHO FILHO, 2005).

Assim, a reforma agrária que estava a ser posta em prática nada tinha a ver com a prometida reforma de caráter estrutural, muito ao contrário. A frustração das metas gerou descontentamento e desilusão entre os sem-terra e todos aqueles que votaram com expectativa de mudanças relevantes no campo.

Em Carvalho Filho (2006), cita-se trecho do documento oficial da campanha para o segundo mandato: “O programa de governo incorpora a reforma agrária ampla, massiva e de qualidade como parte fundamental de um novo projeto de desenvolvimento nacional (...).”

Quase completado o período de governo iniciado em 2003 e em tempos de eleições gerais, o presidente em campanha prometia “reforma agrária ampla, massiva e de qualidade”. A questão a que se propunha o artigo era: há fatos passados que abonem tal promessa? O que ocorreu com a reforma durante o governo Lula em seu primeiro mandato?

Para responder à indagação, voltou-se a examinar documentos e resultados, desta vez, abordando os dois períodos eleitorais e o desempenho durante o primeiro mandato.

A análise comparativa efetuada incluiu os principais documentos do PT e governamentais sobre política agrária, desde o texto da campanha presidencial anterior – *Vida Digna no Campo* – passando pela *Proposta de PNRA* e pelo *II Plano Nacional de Reforma Agrária*, até os documentos relativos à campanha eleitoral de 2006 – *Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável para uma Vida Digna no Campo*, nas suas versões preliminar e oficial.

A principal conclusão dessa comparação, somada à manifestação dos trabalhadores, confirmou o que já se verificara no artigo anterior, ou seja, o primeiro mandato do governo Lula foi marcado pelo esvaziamento da proposta e da concepção da reforma agrária. O exame do conteúdo dos principais documentos sobre o assunto mostrou que as pretensões de implantar um processo de mudança no campo definharam, vítimas de abandono gradativo e persistente.

Evidencia claramente a mudança do caráter da reforma proposta: de estrutural para meramente compensatória tais quais as *reformas* dos governos anteriores. Os primeiros documentos exprimiam compromisso com a reforma. Continham afirmativas, definição de metas e instrumentos fundamentais para a reforma. Gradativamente tudo que definia compromissos foi desaparecendo. O discurso ficou vago, sem definições. Não mais falava – ou se o fazia era de forma vaga – de várias questões relevantes e definidoras da reforma agrária, demonstrando faltar clareza de propósito. A ambiguidade é a característica dos últimos documentos.

Não são estabelecidas metas de assentamentos. Não consideram a *área reformada* como estratégia de implantação da reforma – os assentamentos continuaram a ser implementados de forma fragmentada. Não se encontra a afirmação de que a *desapropriação para fins de reforma agrária* constitui-se no instrumento principal de implantação da política agrária. Permanece a ênfase para os programas de crédito fundiário – aos moldes do Banco da Terra. Não há clareza de propósito quanto a obstar a escandalosa legitimação/regularização da grilagem de terras públicas na região Norte – já significativa na época –, funcional ao *agronegócio*. A única promessa que estava clara no documento da campanha de 2006, em sua versão preliminar, referia-se à famigerada e tão necessária atualização dos índices de produtividade. Na versão oficial esta simplesmente desapareceu.

Quanto ao desempenho da política agrária, seis organizações dos trabalhadores manifestaram-se em março de 2006. O documento emitido apontou 39 medidas de política agrária do governo Lula. Entre estas, dez foram consideradas avanços e acúmulos para agricultura camponesa e reforma agrária e 29 derrotas para camponeses. Entre as positivas, excluída a importante mudança de atitude do governo federal diante das lutas camponesas – diálogo no lugar da criminalização e repressão do governo FHC – as demais providências, não obstante importantes, têm caráter apenas pontual – seguro rural, PRONAF, Programa Luz para Todos, construção e melhoria de casas, Pronera, assistência técnica etc. Por si só, não significam a concretização da reforma agrária prevista nos documentos oficiais e esperada pelos movimentos sociais.

Por sua vez, o exame das medidas – ou da ausência de medidas – que as organizações camponesas consideraram como derrotas incluíam ações públicas fundamentais para o desencadeamento de um processo de reforma agrária capaz de enfrentar o *agronegócio* – eufemismo para a atual fase do capitalismo no campo.

Como conclusão, a proposta de reforma agrária com potencial de alterar as estruturas no campo e reverter a situação de injustiça e de exclusão foi esvaziada no decorrer do tempo. Os fatos passados e os vagos compromissos de campanha não garantiam a promessa de *reforma agrária ampla, massiva e de qualidade*. Pelo contrário, a desabonavam (CARVALHO FILHO, 2006).

10 OS NÚMEROS DA REFORMA AGRÁRIA

Nos anos pós-Constituinte, sobretudo desde 1995, governantes e titulares dos órgãos federais responsáveis pela implementação da reforma agrária no país vem alardeando sobre volume das áreas destinadas a assentamentos e sobre número de famílias assentadas no Brasil, inclusive, com a alegação de ter havido, no Brasil, “a maior reforma agrária do mundo” (GRAZIANO, 2004, p. 285). No entanto, a análise da estrutura fundiária do país mostra outra coisa: a extrema e persistente concentração da terra. O Brasil tem uma das estruturas fundiárias mais concentradas no mundo. De acordo com o censo agropecuário de 1995-1996, enquanto os estabelecimentos rurais de até 10 hectares representam quase a metade do número total e apenas 2,2% da área, os estabelecimentos superiores a 1.000 hectares compõem 45,1% da área total, mas somente 1% do número de estabelecimentos – a partir da publicação do censo agropecuário 2006, serão possíveis análises mais atualizadas da estrutura fundiária brasileira (IBGE, 2008). O índice de Gini³⁵ para propriedades rurais praticamente não se alterou durante a década de 1990 até o início dos anos 2000, permanecendo acima de 0,8 entre 1992 e 2003.³⁶ Assim, a política de assentamentos aplicada pelo governo federal não teve efeitos sobre a estrutura fundiária brasileira. Seus números serão agora apresentados.

No final de 2008, havia, sob responsabilidade do Incra, 8.290 projetos de assentamentos, perfazendo uma área total de 80,6 milhões de hectares. Aproximadamente 875 mil famílias constituíam a população de assentados do país, o que corresponde a 79,5% da capacidade total dos assentamentos, que é de 1.099.434 famílias. Este número é muito próximo da demanda explícita por terra, calculada para a elaboração do II PNRA em 1.039.715 famílias.³⁷ Se forem resolvidos os problemas de gestão no assentamento de famílias, somente a utilização das vagas ociosas nos assentamentos poderia atender a mais de 200 mil famílias componentes do público prioritário da reforma agrária.

35. O índice de Gini é usado para medir a concentração de renda e terra. Varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, mais concentrada é a renda ou a propriedade da terra.

36. De acordo com o Atlas da Questão Agrária Brasileira, disponível em <<http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/>>, o índice de Gini nos anos de 1992, 1998 e 2003 era, respectivamente, 0,826; 0,838 e 0,816.

37. Esse número leva em consideração as 200 mil famílias acampadas contabilizadas em 2004, ano do lançamento do II PNRA, mais 839.715 cadastros de acesso à terra, como a inscrição via correios implementada no governo FHC. Isso não significa, contudo, a demanda total por reforma agrária, que é bem maior, considerados os trabalhadores rurais sem-terra e os agricultores proprietários de minifúndios.

TABELA 1
**Projetos de reforma agrária em execução, segundo ano de criação do projeto
 Brasil – 1900-2008**

Período/ano de criação do projeto	Número de projetos	Área (em ha)	Número de famílias (capac.)	Famílias assentadas	Área média por lote (A/B) (ha)	Capacidade ociosa (B-C)
1900 a 1994	936	16.453.204,61	257.040	161.573	64,01	95.467
1995	392	2.621.537,98	59.680	52.892	43,93	6.788
1996	467	2.573.420,07	62.502	56.695	41,17	5.807
1997	714	4.238.175,18	95.934	82.680	44,18	13.254
1998	755	3.002.052,86	80.109	71.669	37,47	8.440
1999	670	2.282.104,84	56.208	51.059	40,60	5.149
2000	422	2.153.736,90	39.082	33.928	55,11	5.154
2001	477	1.898.903,71	37.645	33.542	50,44	4.103
2002	382	2.400.928,16	28.112	25.281	85,41	2.831
2003	322	4.600.033,85	31.011	29.367	148,34	1.644
2004	456	4.677.217,45	40.821	36.229	114,58	4.592
2005	873	13.911.971,27	111.761	101.141	124,48	10.620
2006	704	9.311.088,32	105.371	87.496	88,36	17.875
2007	394	6.399.765,81	36.031	29.119	177,62	6.912
2008	326	4.121.812,45	58.127	21.452	70,91	36.675
Total	8.290	80.645.953,45	1.099.434	874.123	73,35	225.311

Fontes: MDA/Incra/Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra)/Coordenação-Geral de Monitoração e Controle (SDM). Relatório 0227, 4 mar. 2009.

De acordo com a tabela 1, pode-se verificar a distribuição dos assentados conforme o ano de criação dos projetos de assentamentos. Os projetos criados até 1994 correspondem por 18,5% do total de famílias assentadas em 2008. Em projetos criados entre 1995 e 2002, estão 46,6% dos atuais assentados da reforma agrária e dos criados entre 2003 e 2008, estão os demais 34,9% destes.

A partir de 2003, começam a ser implantados novos projetos de assentamentos na Amazônia, de caráter extrativista ou de reserva florestal. Tal fato vem elevando consideravelmente as áreas médias nacionais por lote, que atualmente é de 73,4 hectares. Ao desagregar-se esta média para as grandes regiões, nota-se que a média nacional é elevada, sobretudo, pelos assentamentos da região Norte, onde a área média dos lotes é de 123 ha. No Sul está a menor área média: 20,4 ha, seguindo-se as das regiões Nordeste e Sudeste com 27,1 ha e 29,5 ha, respectivamente.

As regiões Norte e Nordeste concentram 77% das famílias assentadas, mas em condições e tamanhos de lotes bastante diferentes. Enquanto os assentamentos no Nordeste representam 12,6% da área total do país, no Norte estão 75,7% das terras destinadas a projetos de assentamento e 42,6% das famílias assentadas. Os projetos mais recentes incorporaram a preocupação com o meio ambiente e buscam as tecnologias produtivas mais adequadas, procurando se

diferenciarem das experiências anteriores de assentamento, especialmente das implementadas nos anos 1970-1980, que não privilegiavam a sustentabilidade dos lotes. Atualmente, mais de 50% das áreas com projetos de assentamento na região estão sendo geridas com a preocupação de aliar desenvolvimento produtivo com conservação ambiental.

TABELA 2

Reforma agrária – projetos em execução em 31 de dezembro de 2008: área total dos projetos, capacidade potencial, número de famílias assentadas – Brasil, grandes regiões e UFs selecionadas

UFs	Número de projetos	Área (em ha)	Número de famílias (capac.)	Famílias assentadas	Porcentagem de famílias assentadas	Porcentagem da área
Brasil	8.290	80.645.953,45	1.099.434	874.123	100	100
Norte	1.860	61.034.146,19	496.650	372.097	42,57	75,68
Nordeste	4.035	10.143.201,86	373.850	304.710	34,86	12,58
Sudeste	437	947.985,82	32.091	23.426	2,68	1,18
Sul	788	786.280,40	38.599	34.975	4,00	0,97
Centro-Oeste	1.170	7.734.339,18	158.244	138.915	15,89	9,59
Estados com maior número de famílias assentadas						
Pará	974	19.768.002,75	284.107	211.068	24,15	24,51
Maranhão	920	4.499.690,26	136.237	115.792	13,25	5,58
Mato Grosso	537	6.017.223,87	100.883	84.278	9,64	7,46
Amazonas	129	25.822.946,05	57.629	42.452	4,86	32,02

Fontes: MDA/Incra/Sipra/SDM. Relatório 0227, 4 mar. 2009.

Se, no entanto, o governo federal alega que o maior volume de assentamentos na região Norte ocorra em virtude de novas formas de projetos de assentamentos relacionados em sistemas agroflorestais, os movimentos sociais têm alegado que a atual política de assentamentos tem priorizado áreas públicas, evitando entrar em conflito com grandes proprietários de terra, não alterando, dessa forma, a estrutura agrária do país, excessivamente concentradora.

Quatro estados concentram mais da metade das famílias assentadas: Pará, Maranhão, Mato Grosso e Amazonas concentram mais de 50% das famílias assentadas. Estas Unidades da Federação (UFs) ainda estão em processo de consolidação da fronteira agrícola, com disponibilidade de terras ainda não exploradas ou com situações de domínio mal definidas. Outros estados das regiões Norte e Centro-Oeste apresentam as mesmas condições, podendo-se prever que futuramente poderão se constituir em grandes concentrações de áreas reformadas.

As possibilidades de expansão dos assentamentos da reforma agrária nas demais regiões do país estão condicionadas, sobretudo, pela resolução de outras variáveis. Uma das mais significativas está centrada nas discussões sobre ajustamento

dos critérios que determinam se dado imóvel rural é suscetível de desapropriação para fins de reforma agrária. A revisão dos índices de produtividade que balizam os procedimentos de desapropriação de terras improdutivas, por interesse social, pode ser feita mediante procedimento administrativo simples na sua forma, mas de difícil negociação política. A desapropriação de terra para fins de reforma agrária deve atender aos critérios, às condições e aos limites expressos na legislação vigente. São atualmente levados em conta critérios econômicos – expressos pelos índices Grau de Utilização da Terra (GUT) e Grau de Eficiência da Exploração (GEE) – Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. A fonte de informação sobre a produtividade é o Cadastro de Imóveis Rurais do Incra, e os atuais índices foram estipulados tendo por base os resultados dos censos agropecuários de 1970 e 1975, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Desde 2005, há consenso entre os Ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Agricultura sobre uma proposta de atualização destes índices, não sendo, até o momento, implementada em virtude da pressão da bancada ruralista e de setores ligados à agricultura patronal.

Dos mais de oito mil projetos de assentamento sob responsabilidade do Incra, 936 são projetos antigos, criados até 1994. A grande maioria dos projetos não atingiu as fases de consolidação.³⁸ Estão nas fases iniciais ou intermediárias de execução 79,7% dos projetos, correspondendo a 74,5% do público de assentados. Mesmo nos assentamentos mais antigos, aqueles criados até 1994, somente 31,8% dos assentamentos estão classificados como *consolidados*. Tais números revelam a grande dificuldade de se conseguir a emancipação das famílias atendidas pela política nacional de reforma agrária.

Essa situação pode ser explicada pelo passivo existente nos assentamentos em relação ao acesso a serviços públicos, como construção de estradas, habitações, créditos, assistência técnica, educação e abastecimento de água, cujos déficits de atendimento têm sido altos no decorrer dos governos. Comparando dados do fim do governo FHC com dados mais atuais do governo Lula, 2007, tem-se o seguinte quadro: tanto no início de 2003 quanto no final de 2007, mais de dois terços dos projetos de assentamentos não tinham Plano de Desenvolvimento; em 2003, 42% dos assentados ainda não tinham obtido crédito de apoio inicial, percentual que é de 32,7% em 2007; 58% não tinham crédito para habitação em 2003, pouco reduzindo em 2007 para 40,7%; o déficit de abastecimento de água era de 93% em 2003, passando para 63% em 2007; 89% das famílias assentadas não eram atendidas por eletrificação rural em 2003, percentual que reduz bastante, porém ainda elevado, para 37%, em 2007. Assim, a política de qualificação de assentamentos do governo federal tem apresentado poucos avanços e não tem

38. Os projetos de assentamentos passam pelas seguintes fases de implementação: assentamento criado, assentamento em instalação, assentamento em estruturação, assentamento em consolidação, assentamento consolidado.

conseguido acompanhar as ações de assentamento de famílias, comprometendo sua sustentabilidade (SCOLESE, 2005; INCRA, 2007).

Outro aspecto importante na política de reforma agrária é a evolução da forma de obtenção de terras destinadas a projetos de assentamentos. No decorrer dos governos, houve redução significativa da proporção de terras desapropriadas do total das áreas destinadas a assentamentos. Nos projetos criados até 1994, a desapropriação para fins de reforma agrária constitui a forma mais frequente para obtenção de terras e conformação dos projetos, cerca de 70% do número e quase 54% da área. A discriminação e a arrecadação de terras contribuíram para formação de 9% dos projetos com 37% da área.

Entre 1995 e 1998, a desapropriação responde por 75% dos projetos e 64% da área. Assim, as terras arrecadadas e obtidas por reconhecimento compõem 16% dos projetos e 29% da área. Neste período, a compra de terras aparece com algum significado: constituíram 6% do número de projetos e 5% da área com novos projetos. No segundo governo FHC (1999-2002), as desapropriações diminuem, sobretudo quanto à área total assim obtida, significando que o mecanismo foi aplicado em imóveis de menor porte, relativamente a períodos anteriores. A maior parte das terras foi obtida via reconhecimento, discriminação e arrecadação: 58% do total. Neste período, a compra de terras não foi significativa.

Entre 2003 e 2008, as desapropriações foram significativas em termos numéricos, mas captaram pequena porção das terras que foram utilizadas para constituição dos projetos de assentamento – 46,3% do número e apenas 8,4% da área. A maior parte da área veio dos procedimentos de reconhecimento de arrecadação, obtenção e discriminação: 40% das unidades com 89% da área.

11 A MUDANÇA DE FOCO DAS POLÍTICAS PARA O MUNDO RURAL: O PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR

Com o sonho de reforma agrária ampla, massiva e de qualidade frustrado no texto final da Constituição, parte significativa dos movimentos sindicais ligados ao campesinato abre nova frente de luta que é a formulação de políticas específicas para aqueles trabalhadores que tenham, de alguma forma, acesso à terra, os que atualmente são chamados de agricultores familiares. Assim, buscam, junto ao Estado, a regulamentação do Art. 187 da Constituição Federal, visando, principalmente, a uma política de crédito agrícola subsidiada pelo Estado para agricultores familiares. Ressalta-se que, historicamente, este segmento esteve preterido das políticas públicas voltadas para a zona rural, pois priorizavam a agricultura patronal predominantemente exportadora.

Os principais atores nesse processo são o CONTAG e o Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais da CUT – que mais tarde formaria a Federação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF). Foi pela pressão

destes movimentos que reivindicavam *reconversão e reestruturação produtiva* dos agricultores familiares que o tema passou a integrar a agenda governamental. A primeira política surge no governo Itamar Franco, com a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção Rural (PROVAP), cuja implementação ocorreu somente em 1994 e consistia em crédito com juros reduzidos financiado pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Além do curto período de implementação, atendeu número reduzido de agricultores em virtude do baixo orçamento e das condições restritivas impostas por instituições financeiras para concessão de crédito a este público. No entanto, sua implementação serviu de ponto de partida para a criação do que é hoje a principal política para a agricultura familiar brasileira: o PRONAF, criado em 1995, e efetivamente implementado a partir de 1996.

No momento da formulação do PRONAF, foi definida uma estratégia de fortalecimento da agricultura familiar e de promoção do desenvolvimento rural, a partir dos seguintes eixos: *i*) no financiamento da produção – PRONAF C –, do custeio e do investimento; *ii*) no financiamento de infraestrutura e serviços municipais – PRONAF M; *iii*) na capacitação e na profissionalização; e *iv*) na negociação de políticas públicas com órgãos setoriais.

No decorrer dos anos em que foi implementado, o PRONAF sofreu série de mudanças, ampliando seu público-alvo e criando mecanismos para facilitar o acesso do agricultor às linhas de crédito, visando torná-lo mais ágil e efetivo na busca dos objetivos de desenvolvimento da agricultura familiar. Em 1999, houve a incorporação do Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (Procera), linha de crédito dirigida especialmente aos assentados da reforma agrária, que passou a ser designado PRONAF A. No ano 2000, é criado o *grupo B* do PRONAF, referente ao público mais pauperizado de agricultores familiares. As constantes modificações, ampliações e os (des)agregamentos de grupos do público-alvo do PRONAF resultaram em seis grupos classificados basicamente pela renda anual aferida que, no Plano Safra 2007-2008, estavam assim discriminados: *i*) Grupo A – assentados da reforma agrária ou beneficiários do Programa de Crédito Fundiário; *ii*) Grupo B – agricultor familiar, com renda bruta anual até R\$ 4.000,00; *iii*) Grupo A/C – produtores egressos do Grupo A ou do Procera; *iv*) Grupo C – agricultor familiar com renda bruta anual entre R\$ 4.000,00 e R\$ 18.000,00; *v*) Grupo D – agricultor familiar com renda bruta entre R\$ 18.000,00 e R\$ 50.000,00; e *vi*) Grupo E – agricultor familiar com renda bruta entre R\$ 50.000,00 e R\$ 110.000,00.

A partir da safra 2008-2009, os grupos C, D e E são agregados em único grupo, denominado no Plano Safra 2008-2009 de *agricultura familiar*. A série de alterações sofridas pelo PRONAF desde sua criação resultou na aprovação da

Lei da Agricultura Familiar, Lei nº 11.326/2006, que institucionaliza a categoria *agricultor familiar*, segundo os seguintes critérios: *i*) detenção de área de até quatro módulos fiscais; *ii*) mão de obra oriunda predominantemente da família nas atividades econômicas do estabelecimento; *iii*) renda familiar predominante das atividades econômicas do estabelecimento; e *iv*) administração do estabelecimento por membros da família.

Em 2003, o Programa de Fortalecimento da Infraestrutura e Serviços Municipais (PRONAF M) passou para o comando da Secretaria de Desenvolvimento Territorial/MDA, deixando de atuar no âmbito municipal para atuar no nível microrregional, nos chamados territórios rurais. Dessa maneira, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável que era o fórum responsável pelo estabelecimento das obras e dos serviços pelo PRONAF Infraestrutura dá lugar, para desempenhar este papel, aos colegiados territoriais, formados por atores políticos e da sociedade civil organizada dos municípios constituintes do território.

Outras linhas de crédito foram criadas no PRONAF para atender a determinados segmentos sociais, região ou atividade econômica específica. O PRONAF Mulher, por exemplo, é uma categoria especial de crédito para investimento destinada a agricultoras casadas ou solteiras, integrantes de famílias quaisquer dos grupos público do PRONAF, independentemente de já terem recebido operação de crédito em outra linha. Qualquer atividade que gere renda, agrícola ou não agrícola, pode vir a ser financiada. O grupo de enquadramento da mulher é o mesmo da família, ou seja, se a família for grupo A, a mulher adere ao crédito PRONAF Mulher do grupo A. Lógica semelhante é operada pelo PRONAF Jovem. Outras linhas específicas são os PRONAFs Floresta, Semiárido, Agroindústria e Agroecologia.

Alguns estudos têm avaliado positivamente o PRONAF. No entanto, somente com os dados do censo agropecuário de 2006, pode-se verificar a real situação da agricultura familiar nas várias regiões do país. Em pouco mais de uma década, o PRONAF apresenta desempenho positivo em relação aos segmentos da agricultura familiar integrados ou em vias de integração com o mercado. Tendo como principal eixo a concessão de crédito, seu desempenho tem sido menor junto aos agricultores familiares menos capitalizados e dedicados, em grande parte, à agricultura de subsistência, público que demanda ações mais estruturantes por parte do Estado, como o acesso à terra, à educação e à assistência técnica e extensão rural de qualidade.

A partir do PRONAF, é delimitado o público-alvo dos demais programas destinados à agricultura familiar, como o Programa de Aquisição de Alimentos e as ações de proteção da produção familiar: o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF) e o Garantia-Safra, os quais serão apresentados a seguir.

11.1 O Programa de Aquisição de Alimentos

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) é uma ação do governo federal que visa possibilitar a comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar brasileira, por meio de mecanismos de compra direta ou antecipada para formação de estoques estratégicos ou distribuição de alimentos para populações sob risco alimentar. O programa é atualmente operado pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), com recursos orçamentários provenientes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e, a partir de 2006, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), além de haver parcerias com os estados.

A conexão entre o abastecimento e a produção agroalimentar, um dos objetivos do PAA, permite criar intercâmbio direto entre os produtores agrícolas familiares e os consumidores, integrando a política agrícola à de segurança alimentar. A dificuldade está em construir uma política de segurança alimentar que insira os produtores mais vulneráveis. Naturalmente, coloca-se a questão de como a intermediação comercial, mesmo reduzida, desempenha seu papel e quais instrumentos regulatórios devem estar disponíveis para evitar que os interesses comerciais se sobreponham aos de produtores e consumidores.

Implementado desde 2003, o PAA opera com três modalidades básicas.

1. **Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF):** trata-se da aquisição sem licitação de determinados produtos agropecuários diretamente dos agricultores familiares, individualmente ou mediante suas associações ou cooperativas. O pagamento dos produtos é realizado a preços de mercado.
2. **Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR-Estoque):** visa propiciar às organizações dos próprios agricultores familiares, cooperativas ou associações, a aquisição dos produtos de seus associados para formação de estoque e posterior comercialização. Basicamente, a cooperativa *ou* a associação recebe da CONAB uma Cédula de Produto Rural (CPR), pela qual irá comprar os produtos dos agricultores familiares associados.
3. **Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CPR-Doação):** fornece alimentos perecíveis e semiperecíveis para populações sob insegurança alimentar a partir da compra direta ou antecipada da agricultura familiar. No caso de compra direta, é operacionalizado pelas unidades da Federação (UF) conveniadas que suplementarão seus respectivos programas de distribuição de alimentos. No caso da compra antecipada, quem operacionaliza é a própria CONAB, que se encarrega de distribuir para o público beneficiário.

11.2 Políticas de proteção da produção

Apesar de prevista pela Constituição em seu Art. 187, inciso V, não houve até o ano de 2001 uma política de seguro agrícola para a agricultura familiar fomentada pelo Estado. Somente a partir de 2002, com o Garantia-Safra, e de 2004, com o Seguro da Agricultura Familiar, que começam a se compor políticas de proteção à produção familiar que, no entanto, não conformam uma política geral de seguro agrícola.

11.2.1 O Seguro da Agricultura Familiar

O SEAF é, na verdade, o nome fantasia do Proagro Mais, extensão do Proagro tradicional para agricultura familiar criada pela Resolução nº 3.234/2004 do Banco Central (Bacen). O Proagro é um programa de proteção ao financiamento agrícola, cobrindo o crédito obtido pelo produtor rural no caso de perda de safra. Dessa maneira, mais do que proteger o agricultor, é uma política de seguro para instituições financeiras credoras, diminuindo seu risco em investimentos na produção agrícola. O diferencial do Proagro Mais é o fato de este subprograma ser destinado aos agricultores que contrataram crédito do PRONAF, cobrindo, além do valor total financiado, até 65% da expectativa de ganho da cultura financiada, limitado ao teto de R\$ 2.500,00 ou o valor do financiamento, o que menor for.

Por ser um programa de proteção ao financiamento de culturas agrícolas, são cobertos pelo SEAF somente os créditos da modalidade *custeio* do PRONAF. São cobertas pelo programa: as culturas que foram objeto de zoneamento agrícola;³⁹ as culturas irrigadas; o cultivo consorciado, desde que a cultura principal seja zoneada; algumas culturas consideradas como excepcionais em UFs que não passaram por zoneamento agrícola. A adesão ao programa ocorre de forma automática, no momento da contratação do crédito.

O processo de indenização é acionado a partir da constatação de perda de safra advinda das seguintes causas: seca, chuva excessiva, geadas, variação excessiva de temperatura, ventos fortes, ventos frios, doença fúngica ou praga. O valor da indenização é calculado pela soma do valor do crédito concedido, seus juros e o valor referente à frustração da receita líquida esperada, deduzidos os valores dos créditos não aplicados e os referentes a perdas não amparadas pelo programa.

11.2.2 O Garantia-Safra

A instituição do Garantia-Safra pela Lei nº 10.420/2002 é resultado da discussão de um grupo interministerial criado no governo FHC, logo após as grandes secas de 1997 e 1998, para formular políticas para o semiárido capazes de dar sustentabilidade econômica à agricultura familiar da região. Dessa forma, buscavam formular

39. Por meio do zoneamento agrícola, verifica-se se determinada cultura é adequada para condições agroclimáticas de dada região.

uma política que superasse as ações emergenciais que historicamente eram operadas pelo Estado, com uma visão não mais de *combate* à seca e sim de convívio com esta, assumindo-a como um fenômeno natural inevitável, porém previsível na região. A disponibilização de um seguro de renda para a população mais pobre dos agricultores familiares seria o primeiro passo, seguido do incentivo a culturas adaptáveis à aridez local, mas de viabilidade econômica, e de uma política de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) e educação rural adequadas para a região, formando um conjunto de ações estruturantes denominado *Conviver*.

Com exceção de algumas ações isoladas e de estudos realizados em parcerias com organizações não governamentais, o Garantia-Safra foi a única das ações previstas no conviver que tomou corpo, sendo a política que concentra, proporcionalmente, o maior contingente da população mais empobrecida da agricultura familiar, focalizado justamente na região com os maiores índices de pobreza rural. O programa abrange toda a área da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), ou seja, os estados do Nordeste, em Minas Gerais as macrorregiões Norte, Vale do Jequitinhonha e Vale do Mucuri, além do norte do Espírito Santo. A legislação prevê como público-alvo o segmento da agricultura familiar que: *i*) possua renda média mensal de 1,5 salários mínimos (SMs); *ii*) detenha, a qualquer título, uma área de plantio não superior a 10 hectares; e *iii*) não possua área irrigada para culturas produzidas.

Dessa forma, visa atender o agricultor de menor renda, minifundista cuja atividade produtiva esteja mais vulnerável à seca, concedendo uma renda de até R\$ 700,00 anuais em caso de frustração de safra por motivo de estiagem. O programa é operacionalizado mediante a adesão anual de estados, municípios e do próprio agricultor. Assim, para o agricultor aderir é necessário que seu município de domicílio adira ao programa, que, por sua vez, depende da adesão do estado ao qual está circunscrito. O pagamento dos sinistros é financiado com aportes financeiros da União, dos estados, dos municípios e dos agricultores participantes, compondo o Fundo Garantia-Safra. A homologação do sinistro ocorre quando constatada a perda acima de 50% da safra de feijão, milho, arroz, algodão e/ou mandioca, cuja causa tenha sido estiagem durante o período de plantio.⁴⁰

12 TEMPOS ATUAIS E PERSPECTIVAS: A QUESTÃO AGRÁRIA E A EXPANSÃO DO AGRONEGÓCIO

Ao analisar a opção pelo modelo do agronegócio e seus efeitos no mundo rural escolhida pelo governo federal, Carvalho Filho (2007) reúne uma série de manchetes publicadas no decorrer de 2007.

40. A partir da safra 2007-2008, foi incluída a possibilidade de perdas por excesso de chuvas.

“Milícias Armadas Fazem Mais Vítimas no Paraná”

Nota CPT-PR – 22 out. 2007.

“Sygenta contrata milícia privada para assassinar trabalhador rural”

Brasil de Fato – 25 a 31 out. 2007.

“Cortadores de cana têm vida útil de escravo em SP”

FSP: 29 mar. 20007.

“Morte e violação de direitos humanos nas usinas de etanol em São Paulo”

Maria Luiza Mendonça – ALAI, América Latina em Movimento – 2 set. 2007

“Trabalho excessivo causa morte de bóias-frias em Ribeirão Preto”

Procuradoria Regional do Trabalho da 15ª Região – Ministério Público do Trabalho; Ribeirão

Preto – 25 abr. 2007

“Jovens submetidos à escravidão são libertados no Maranhão”

Beatriz Camargo e Maurício Hashizume – repórter Brasil

“Governo pára ações contra trabalho escravo”

FSP: 22 set. 2007

“Desenfreada invasão estrangeira” – Biocombustível – Governo não controla compras de terra por grandes multinacionais”

Matéria de capa do *Jornal do Brasil* – 28 set. 2007

“Governo libera cana na Amazônia em áreas desmatadas”

FSP – 28 set. 2007

“A reforma agrária em 2006: a política do agronegócio venceu”

Ariovaldo Umbelino de Oliveira – ANP – 10 ago. 2007

As dez manchetes que abriram o texto revelavam a face real da questão agrária no Brasil atual.

Essas indicaram: escandalosa exploração da mão de obra, domínio total do capital, violência, devastação ambiental, conivência e ineficácia do Estado. Note-se que todas estas estão relacionadas ao *agribusiness* nacional.

A opção do governo Lula pelo modelo do agronegócio tem implicações graves para a questão agrária e, por decorrência, para a população considerada como seu público potencial (CARVALHO FILHO, 2008).

Os governos Collor, FHC e Lula integraram e entregaram o país ao neoliberalismo, ou seja, aos interesses ligados ao processo de *mundialização* do capital financeiro. Durante estes três governos, a agricultura foi gradativamente integrada à lógica das grandes companhias transnacionais que dominam as principais

cadeias do agronegócio global. Foram totalmente abertas as portas da agropecuária nacional ao capital internacional: consolidou-se o processo de concentração, centralização e desnacionalização do capital.

Por ocasião do chamado debate clássico e na década posterior – anos 1960 –, muitos *decretaram* a caducidade da questão agrária e a inadequação da reforma agrária. Previam o iminente desaparecimento dos camponeses que se transformariam em operários ou pequenos empresários. Esta linha de interpretação permanece até os dias atuais com algumas variantes. Predomina a visão *agronegocista-neoliberal* na academia e nos meios de comunicação.

As implicações negativas do processo de modernização capitalista no campo, ocorridas na fase conhecida como *modernização conservadora*, por si só justificariam a volta da questão agrária ao debate nacional, reprimida que fora pelo regime militar. Todavia, quem de fato o fez foram os sem-terra. Trabalhadores e camponeses reivindicaram o acesso à terra e lutaram por direitos sociais. Organizaram-se e confrontaram a estrutura agrária. Recolocaram a questão agrária na pauta política nacional.

A luta, todos sabem, tem sido dura e desigual para os trabalhadores. Enfrentam os chamados ruralistas, sempre muito influentes no poder. Herdeiros da velha direita latifundiária e truculenta, hoje associada aos capitais transnacionais e apoiada – patrocinados – pelo Estado.

A prevalência desse modelo, na ausência de um projeto de nação e de controles públicos adequados, define a questão agrária atual. A nova questão agrária é caracterizada pelo forte agravamento dos velhos efeitos do avanço do capital em detrimento dos trabalhadores e dos camponeses. As análises das principais cadeias produtivas existentes no país – soja, eucalipto e cana-de-açúcar – comprovam o fato.

Os resultados de diversas pesquisas⁴¹ sobre o setor sucroalcooleiro mostram as seguintes evidências: *i)* aumento da concentração fundiária; *ii)* perda de biodiversidade; *iii)* redução das áreas de policultura, agravamento exacerbado da exploração da mão de obra; *iv)* várias situações de trabalho escravo; *v)* mortes por exaustão nos canais paulistas; *vi)* avanço da pecuária na Amazônia; *vii)* migrações inter-regionais como parte da lógica da exploração do trabalho; *viii)* ocorrência – e autorização – do plantio da cana-de-açúcar na Amazônia; *ix)* poluição das águas e da atmosfera; *x)* milícias rurais a serviço do capital internacional e nacional – no caso envolvendo denúncias contra a Syngenta Seeds, houve o assassinato do Keno, liderança do MST; *xi)* redução do emprego agrícola; *xii)* aumento da morbidade; *xiii)* desnacionalização

41. Referência sobre trabalhos elaborados e publicados por vários pesquisadores: Maria Aparecida Moraes Silva, Raquel Sant'Ana, Sônia Helena Novaes Guimarães Moraes, Brancolina Ferreira, Maria Luiza Mendonça, Sônia Bergamasco, Vera Botta Ferrante, Fernanda Maria da Costa Vieira, Marcelo Pedroso Goulart, Tamás Szmracsányi, Guilherme da Costa Delgado, Ariovaldo Umbelino de Oliveira, José Juliano de Carvalho Filho, Oriowaldo Queda, Bernardo Mançano Fernandes, Antonio Thomaz Junior, Luiz Otavio Ramos Filho, Pedro Ramos, Alceu de Arruda Veiga Filho, Francisco José da Costa Alves, Beto Novaes, Plácido Junior, Leonardo Sakamoto, entre outros.

das terras; *xiv*) presença do capital especulativo internacional; *xv*) prejuízo para a segurança alimentar; *xvi*) acirramento do conflito agrário; *xvii*) degradação das condições de saúde; e *xviii*) ineficácia das políticas públicas. A inoperância do Estado quanto à regulação do agronegócio em áreas de reforma agrária possibilita a subordinação dos assentamentos à lógica econômica das usinas de açúcar e álcool. A consequência é a destruição do que foi construído pelos trabalhadores.

A licitação de florestas públicas na região amazônica e a forma utilizada para transposição das águas do rio São Francisco são consistentes com tais evidências. Predominam os benefícios ao poder econômico.

Essa situação é consequente da decisão governamental de aceitar integrar o país, de forma subordinada, à nova divisão internacional do trabalho capitalista. Esta opção significa especialização em produtos primários de baixo valor agregado. Implica igualmente sujeitar o meio rural brasileiro aos interesses de poucas e enormes companhias transnacionais.

A política agrária oficial tem apenas cumprido seu papel. Subalterna à política econômica, mostra-se tímida e ineficaz para com os sem-terra e os assentados de reforma agrária, inócua ao velho latifúndio e funcional aos interesses do agronegócio.

Do ponto de vista do capital não existe no campo qualquer questão a resolver que lhe dificulte a acumulação. Ao contrário, para as populações exploradas, a questão existe. No mundo gerado pelo capitalismo financeiro, marcadamente aqui na periferia subordinada do sistema global, não há lugar para a grande maioria destas pessoas – consideradas meras sobras do progresso capitalista. Para estas, a questão agrária é real e significa sobrevivência.

A opção do governo Lula pelo agronegócio foi reafirmada no decorrer de 2008.

Em 28 de dezembro de 2007, o governo emitiu a MP nº 410 que permitia a contratação de mão de obra, até dois meses, sem assinatura da carteira de trabalho. A esta MP, seguiram-se outras medidas e fatos no decorrer de 2008, que reafirmaram de forma inequívoca a opção governamental pelo modelo do agronegócio, em detrimento da ideia de um processo reformista de qualidade para reverter a realidade agrária do país. As referidas medidas e fatos são a seguir destacados.

Medida Provisória nº 410

Basicamente, a MP nº 410 visava à *flexibilização* do trabalho rural temporário ao desobrigar o empregador de efetuar o registro da carteira de trabalho para contratos de até dois meses. Esta medida beneficiaria os empregadores, sobretudo os grandes produtores de cana-de-açúcar. Após forte reação dos movimentos sociais, além da manifestação de juristas,⁴² que alegaram que a medida agravaria a precari-

42. Conforme entrevista do juiz do trabalho e integrante da Associação Nacional dos Magistrados do Trabalho, Zéu Palmeira, concedida à agência NP, em 15 de março de 2008.

zação das relações de trabalho no campo e dificultaria ainda mais a fiscalização do trabalho escravo, os termos da norma foram atenuados quando a MP foi convertida na Lei nº 11.718/2008. A obrigatoriedade de registro em carteira permanece, mas foi criado o contrato de trabalhador rural por pequeno prazo. A MP original foi amenizada, mas a intenção foi revelada (FERREIRA, 2008).

Medida Provisória nº 422

A afirmativa de que o governo tem opção preferencial pelo agronegócio foi novamente comprovada com a emissão da MP nº 422, emitida pelo governo Lula em março e aprovada em julho de 2008. Esta permite ao Incra titular diretamente, sem licitação, propriedades na Amazônia Legal com até 15 módulos rurais ou 1.500 hectares.⁴³ O professor Ariovaldo Umbelino de Oliveira, acertadamente, afirma que esta MP acaba por permitir o que chama de *agronegócio/agrobanditismo*: a aquisição de mais de 50 milhões de hectares de terras públicas na Amazônia Legal que deveriam ser destinadas a ações de reforma agrária, demarcação de terras indígenas e quilombolas, além da criação de unidades de conservação ambiental. Outras ações para Amazônia estão em discussão, demonstrando o atual nível de cobiça que aquela área vem despertando no *agrobusiness* nacional e internacional.

Política fundiária para a Amazônia

As considerações aqui apresentadas são, em grande parte, extraídas de análise elaborada por Gerson Teixeira, especialista no assunto e conselheiro da Abra/DF. O referido documento analisa a

(...) proposta de Medida Provisória originária da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), dispondo sobre a criação do Instituto de Regularização Fundiária da Amazônia (Irfam), e sobre alterações substantivas nas prerrogativas do Incra naquela região, bem como sobre tópicos essenciais da política fundiária via alterações no Estatuto da Terra – Lei nº 4.504, de 1964 (TEIXEIRA, 2008).

As principais alterações pretendidas na proposta de MP são as seguintes: *i*) cria o Irfam, que se encarregaria da política fundiária na Amazônia Legal; *ii*) as atividades do Incra na Amazônia limitar-se-iam *aos assentamentos e à reforma agrária*, porém dependente da supervisão e das diretrizes estabelecidas pelo Irfam para formas de obtenção de terras; e *iii*) estariam com o Irfam as responsabilidades plenas relativas aos processos de discriminação, arrecadação, destinação e incorporação ao patrimônio público das terras devolutas na Amazônia, assim como as competências por arrendamento e aquisição de terras por estrangeiros.

43. O referido projeto de lei de conversão altera a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública (Lei de Licitações).

Trata-se de uma iniciativa da SAE expressa em reunião ocorrida na

(...) terceira semana de agosto, no Palácio do Planalto na qual o Presidente Lula, acompanhado da Ministra-Chefe da Casa Civil pautou para discussão com o presidente do Incra e os titulares do MDA, MAPA, MMA e do Secretário da SAE, (...) para uma nova estratégia de intervenção do governo na estrutura agrária da Amazônia, orientada para a flexibilização radical da legislação/política fundiária na região.

O pano de fundo desta iniciativa está relacionado ao novo contexto fixado para o PAS (Plano Amazônia Sustentável) a partir do afastamento do MMA (Ministério do Meio Ambiente) da coordenação deste instrumento. Desde então, mudaram os atores da legitimação social do plano. Ambientalistas, agricultores familiares, grupos e comunidades tradicionais, etc., deram lugar às lideranças do agronegócio na interlocução privilegiada com o governo na (re)elaboração do plano, ao mesmo tempo em que foi estabelecida, pela SAE, dinâmica intensa de 'costura' política do 'novo PAS' com os governos dos estados da Amazônia, em particular, com os governos de Mato Grosso e Rondônia (TEIXEIRA, 2008).

Para o governo (Casa Civil e SAE), o enfrentamento da questão do desenvolvimento da Amazônia

(...) tem como requisito básico a flexibilização radical da legislação fundiária, de modo a permitir ação agressiva de formalização das propriedades rurais reclamadas na região, a despeito dos níveis de contaminação pela grilagem (TEIXEIRA, 2008).

Ou seja, beneficiará os grileiros – evidentemente, os argumentos já alardeados afirmam que os interesses dos mais pobres são prioritários e serão preservados.

A proposta acabou por desencadear uma disputa entre MDA e Incra de um lado e SAE de outro para assumir tarefa de aplicação da política de regularização fundiária na Amazônia, o que ocasionou alguns recuos deste, que substituiu a proposta original do Irfam para a de uma agência executiva que operaria o processo por meio de descentralização das atividades para os institutos de terra estaduais. Ao final, o MDA acabou por vencer a queda de braço e será o responsável pela implementação da política definida pela Medida Provisória nº 458, assinada pelo presidente da República, em 11 de fevereiro de 2009. Trata-se de 67,4 milhões de hectares de terras arrecadadas e registradas em nome da União que serão entregues aos seus ocupantes.

A despeito de o governo federal declarar que a medida visa regularizar as terras dos pequenos posseiros da região – com até 100 hectares, a MP nº 458 possibilita a regularização de áreas bem maiores, inclusive acima de 1.500 hectares, mediante concessão de domínio ou direito real de uso. O conteúdo dos dispositivos constantes da MP implica sérios riscos de que a maior parte de 67,4 milhões de hectares de terras públicas seja entregue a grileiros, autodenominados empresários rurais, que ocupam ilegalmente terras públicas que deveriam ser destinadas à reforma agrária.⁴⁴

44. No momento em que fechamos este texto, a MP nº 458 tramitava no Congresso, recebeu 249 emendas e já conta com o voto do relator, deputado Asdrúbal Bentes. O resultado final, tudo indica, poderá significar mais benefícios para grileiros e mais terras públicas destinadas ao agronegócio, em detrimento das populações pobres do campo.

Criação do Gesinpra⁴⁵

O Gesinpra é o nome do conselho deliberativo,⁴⁶ proposto no projeto de Lei nº 346/2007, de autoria do deputado Eduardo Sciarra (DEM-PR), destinado a gerir o Sistema Nacional de Cadastro para o Programa de Reforma Agrária (Sinpra), o qual serviria de base para seleção das famílias a serem assentadas pela reforma agrária. Um dos pontos mais polêmicos da proposta é a inviabilização do assentamento de pessoas que tenham participado de ações de ocupação de terras ou prédios públicos, em clara tentativa de reprimir os movimentos sociais. O projeto, além de representar intervenção direta nas atribuições do Incra, constrange os movimentos sociais que lutam pelo acesso à terra. Ratifica e fortalece as restrições vigentes desde o governo FHC – Decreto nº 2.250, de 11 de junho de 1997.

Ofensiva contra os movimentos sociais: Ministério Público (MP) gaúcho

Essa informação merece destaque especial. Para tanto, apresenta-se a seguir texto do periódico *Políticas sociais: acompanhamento e análise* (IPEA, 2008, p. 182-183).

Ata de reunião realizada em 03 de dezembro de 2007 pelo Conselho Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul registra a aprovação de uma série de sanções contra o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, tendo como objetivo final sua dissolução e o fechamento de suas escolas, bem como a recomendação de investigação da atuação do Incra, da Conab e da Via Campesina no estado. O documento de três páginas aconselha várias medidas, tais como: o impedimento de marchas e deslocamentos dos agricultores; a desativação de acampamentos; a investigação dos acampados e de dirigentes quanto ao uso de verbas públicas; a intervenção nas escolas do MST; o impedimento à presença de crianças e adolescentes nos acampamentos; e a comprovação de desvios de finalidade da terra nos assentamentos. Também sugere o cancelamento do alistamento eleitoral dos agricultores sem terra nas regiões em conflito e a formulação de uma política oficial do Ministério Público com a finalidade de ‘proteção da legalidade no campo’. Para o cumprimento dessas deliberações propõe a criação de uma força-tarefa com a finalidade de ‘promover uma ação civil pública com vistas à dissolução do MST e a declaração de sua ilegalidade’. Tais recomendações vêm sendo executadas de forma articulada entre a Justiça e a Brigada Militar.

Essa (estratégia) deveria ficar sob sigilo por dez anos, mas incidentalmente acabou vindo a público ao ser anexada como prova de uma denúncia feita à Justiça contra acampados do MST que se encontravam em duas áreas cedidas por proprietários na proximidade da Fazenda Coqueiros – a inicial da ação esclarece que os promotores

45. Segundo informações colhidas do capítulo *Desenvolvimento Rural*, de Ferreira (2008).

46. O conselho deliberativo de gestão será formado por representantes de oito órgãos: Ministério do Desenvolvimento Agrário, que o presidirá; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério da Justiça; Comissão de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados; Confederação Nacional da Agricultura; Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura Familiar; e Organização das Cooperativas Brasileiras.

agiram baseados na diretriz do Conselho. Com base na denúncia do MP, a Brigada Militar do Rio Grande do Sul procedeu ao despejo de centenas de famílias dos acampamentos de Coqueiros do Sul. Barracos, plantações, criações de animais e até o posto de saúde e a escola montada pelos sem-terra foram destruídos. As famílias foram jogadas à beira da estrada em Sarandi, expostas ao frio e sem qualquer proteção. Em resumo, a ofensiva do Ministério Público, a rápida anuência de juízes e a célere mobilização de efetivos da Brigada Militar montaram um cenário de guerra: o MP aciona a Justiça usando um discurso ideológico; o juiz decide em favor da preleção dos promotores; a Brigada Militar responde prontamente às ordens judiciais.

Juvelino Stronzake, advogado do MST, explicou à Folha de S. Paulo (SCOLESE, 2008): “Se retiramos o massacre de Eldorado do Carajás, esse é o fato mais marcante da história do movimento. É significativo por ser instância do Estado tentando limitar a organização popular”. Situação similar, só na ditadura.

Paralelamente, no Congresso Nacional, deputados ligados à bancada ruralista vêm insistindo para a aplicação das penalidades previstas na Lei de Segurança Nacional,⁴⁷ contra as manifestações de movimentos sociais, inclusive o MST. A ofensiva ruralista contra trabalhadores rurais no Congresso é antiga. Em 2005, o relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito da Terra (CPI da Terra), elaborado pelo então deputado federal João Alfredo (PSOL-CE), foi rejeitado e substituído por um relatório paralelo de autoria de Abelardo Lupion (DEM-PR). No texto, o parlamentar pediu que as ocupações de terra fossem consideradas crime hediondo e ato terrorista. As tratativas contra a reforma agrária e a democratização do acesso à terra seguem agora os caminhos transversos de proposições de leis que prejudicam os interesses não só dos trabalhadores rurais e agricultores familiares, mas também dos que almejam uma sociedade mais justa e igualitária.

Outras considerações

Além dos fatos aqui relatados cabe ainda relembrar o caso da tentativa de anular a demarcação contínua da Reserva Indígena Raposa Serra do Sol e a mudança nas normas que regem o processo de regularização das terras remanescentes de quilombos. A Instrução Normativa nº 49 do Incria, de 28 de setembro de 2008, dificulta sobremaneira o processo de reconhecimento dos territórios quilombolas.

A tentativa contra a Reserva Indígena Raposa Serra do Sol foi frustrada, mas foi compensada pela MP nº 454, de 28 de janeiro de 2009, que transferiu ao governo do estado de Roraima terras públicas da União, antes destinadas a

47. A Lei nº 7.170/1983 (Lei de Segurança Nacional) define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. A hipótese de vir a ser utilizada contra integrantes do movimento social parece anódina, mesmo por que estabelece a competência da justiça militar para processar e julgar os crimes previstos nesta lei. Os ruralistas defendem que os integrantes do MST deveriam ser responsabilizados por atentados contra a ordem política e social.

outros programas federais. Houve ampliação de uso dos imóveis com a inclusão de atividades agrícolas.⁴⁸

Falta ainda dizer que o aparato de instrumentos colocados à disposição do Incra não tem potencialidade para enfrentar as forças econômicas e políticas que acompanham o avanço do agronegócio. Dizer o contrário é desprezar as evidências de mais de 30 anos de pesquisas, encomendadas e pagas pelo governo, para avaliação de intervenções públicas voltadas às populações pobres e/ou vítimas do processo da expansão do capital no campo.⁴⁹ Estas sustentam fortemente a hipótese da falta de potencialidade. Tal afirmativa é válida e, no mínimo, deveria ser considerada como hipótese para o recente programa Território da Cidadania que será gerido pela Casa Civil e pelo MDA. O Estado isenta-se e o sucesso fica dependente de suposta sinergia local. Algo como subestimar o poder local e ignorar – ou subestimar – os conflitos de interesses entre diferentes grupos da sociedade – para não dizer luta de classes. Lembra os Programas de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRIs) dos tempos da ditadura, misturados com as hipóteses do *novo mundo rural* do segundo governo FHC.

No que tange ao desempenho da política, o resultado apresentado é muito fraco. O número de famílias assentadas continua aquém do esperado; em 2007 foram assentadas 66.983. Este resultado reafirmava comportamento de queda e exprimia o pior desempenho desde 2004. Dados não oficiais para 2008 confirmam o fraco desempenho da política agrária do governo Lula.⁵⁰ A violência e a impunidade também permanecem. Desde o massacre de Eldorado do Carajás, “mais de 414 pessoas foram assassinadas em conflitos no campo, sendo que 227 delas eram sem-terra”.⁵¹ Veja-se o caso emblemático da irmã Dorothy. Oficialmente não há mandante – *Fazendeiro acusado de matar Dorothy Stang é absolvido no Pará*.⁵²

48. Informação colhida no *site* Congresso em Foco: “A Câmara aprovou na noite desta quarta-feira (15) a Medida Provisória nº 454/2009, que transfere terras da União ao estado de Roraima, além de ampliar os usos desses imóveis. Entre esses usos estão atividades agrícolas. A matéria segue ao Senado (TORRES, 2009).

49. Refere-se a pesquisas de avaliação dos programas especiais das décadas de 1970 e 1980, avaliação do PRONAF na década passada e análise sobre projetos de assentamentos, colonização e agricultura de baixa renda desde a década de 1970 até os dias atuais. Inclui trabalhos dos quais participou e avaliações feitas por outras entidades, governamentais e universitárias.

50. Dados não oficiais: em 2008, até 7 de novembro, foram assentadas 21.058 famílias em 1.960 projetos. Destes, apenas 70 são projetos novos – criados em 2008 –, com o assentamento de 3.643 famílias, sendo que a capacidade total desses novos assentamentos é de 4.760 famílias. Fontes: MDA/Incra/Sipra/SDM e Ipea. Em abril de 2009, foram divulgados novos dados para 2008: 70.067 famílias em 3.764 projetos.

51. “Passados 13 anos do massacre de Eldorado dos Carajás (PA), que vitimou 19 sem-terra em confronto com a Polícia Militar do Estado, a violência no meio rural brasileiro cresceu muito. De acordo com dados da CPT, desde a tragédia no Pará, mais de 414 pessoas foram assassinadas em conflitos no campo, sendo que 227 delas eram sem-terra. Em entrevista à Agência Estado, o coordenador nacional do MST, Vanderlei Martini, fez um balanço da trajetória do movimento desde o massacre de Eldorado (URIBE, 2009).”

52. A Ouvidoria Agrária continua a registrar assassinatos no campo. De 2001 a 2007 foram registrados 534 assassinatos sendo 133 decorrentes de conflito agrário e 101 em investigação. Em 2008, até 31 de julho, há registro de 20 assassinatos, sendo dois decorrentes e 13 em investigação. Pela CPT, em 2007, foram verificadas 28 mortes de trabalhadores por conta de disputa de terras. Houve o envolvimento de 800 mil pessoas em 1,5 mil conflitos. As disputas envolveram mais de 8 milhões de hectares.

Como é fácil notar, comparado aos demais, o governo Lula não foge à regra.

Não obstante, cumpre ainda ressaltar que há duplicidade na política agrária atual. As intervenções em gestação para a Amazônia e também as já praticadas em outras áreas, destinadas ao avanço das grandes monoculturas, evidenciam outra política fundiária, esta prioritária. Não pertence ao reino do faz de conta. Consistente com o padrão que sempre marcou a realidade agrária brasileira, esta intervenção governamental agravará a concentração fundiária, a exclusão social e a injustiça no campo. Sejam lá quais forem os órgãos públicos envolvidos em sua execução, haverá prioridade absoluta para a regularização das terras públicas, é claro, *em nome dos mais carentes e do desenvolvimento nacional*.

A terra estará no centro da disputa entre o capital e as populações que serão prejudicadas. A Amazônia, tudo indica, será palco de muita luta e contradições. A questão amazônica confrontará os interesses do capital – agronegócio, mineração, água – com os direitos das populações pobres – povos indígenas, migrantes, camponeses e quilombolas. O capital terá o apoio governamental, tal qual o caso da transposição das águas do rio São Francisco e outras tantas intervenções.

13 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os autores deste texto, evidentemente, consideram de grande importância acompanhar e analisar a política agrária nacional. Esta envolve muita gente e poderia influir positivamente nas soluções dos problemas agrários. No entanto, cumpre afirmar que é tarefa muitas vezes frustrante e mesmo revoltante. As características históricas, injustas e nefandas, da estrutura agrária são mantidas no decorrer do tempo, ano após ano e governo após governo. As ações governamentais chegam até a variar, todavia permanecem com os mesmos efeitos desigualmente distribuídos. Os benefícios continuam a ser absorvidos prioritariamente pelos grandes, sejam latifundiários e/ou senhores do capital. Aos *Severinos*, destinam-se medidas paliativas, ineficazes e não estruturais.

Para a maioria desses permanece a situação magistralmente descrita no poema de João Cabral de Melo Neto “(...) é a parte que te cabe neste latifúndio./Não é cova grande./é cova medida,/é a terra que querias ver dividida” (1994, p. 41-42).

A citação de João Cabral não está a dramatizar a vida dos sem-terra e/ou camponeses. Esta ajuda a exprimir o drama real vivido por grande parte da população rural.

Há a política de fato e a do faz de conta. Como nos alerta o professor Francisco de Oliveira, inspirado em Gramsci, “Os dominados controlam a pequena política (...) desde que ela não afete os grandes interesses do capital, ou a grande política (...)” (2008).

As diversas promessas de reforma agrária com características de política estrutural – com capacidade de reverter a tendência concentradora e a correlação

de forças vigentes no meio rural – foram relegadas ao reino do fazer de conta. Às instituições públicas responsáveis por tal política cabe apenas fazer de conta que fazem política e, sobretudo, não incomodar. Fato válido tanto para o passado quanto para os tempos atuais.

Há tempos pratica-se uma espécie de *assepsia da questão agrária* brasileira. As ações programadas procuram encobrir ou até ignorar a verdadeira dimensão dos conflitos de classe no meio rural. Dessa forma, tenta-se iludir e acalmar os ânimos, inibir a ação das organizações dos trabalhadores e fragmentá-las. Tal prática favorece a repetição da ocorrência de desvios dos benefícios da ação pública a favor dos poderosos em detrimento das populações pobres, contraditoriamente, anunciadas como as principais beneficiárias das intervenções. É sempre o mesmo ritual, recorrente em nossa história.

Fazer de conta ou brincar de fazer política, com práticas performáticas de ilusionismo, é recorrente na história da política agrária brasileira. A Constituição de 1988 não pode ser considerada cidadã para os pobres do campo.⁵³ Para todo o período examinado não há alteração significativa do nosso nefando padrão histórico de concentração de terras e poder no meio rural.

Continua válida a afirmativa realçada no início deste texto: *a história da reforma agrária, no Brasil, é uma história de oportunidades perdidas*. O milhão de famílias assentadas é, principalmente, fruto das lutas dos sem-terra.

53. Ao contrário do que ocorreu com a Seguridade Social.

REFERÊNCIAS

AGRICULTURA familiar, reforma agrária e desenvolvimento local para um novo mundo rural. *Política de Desenvolvimento Rural com base na expansão da agricultura familiar e sua inserção no mercado*. Disponível em: <www.dataterra.org.br>. Acesso em: 18 maio 1999.

ALVES, E. Migração rural-urbana, agricultura familiar e novas tecnologias. *Embrapa Informação Tecnológica*. Brasília, 2006.

BRASIL. *Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Secretaria de Estado dos Negócios do Império, 20 set. 1850. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>.

_____. *Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4504.htm>>.

_____. *I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) da Nova República*. Brasília: MIRAD, Incra, 1985, p. 12.

_____. Assembleia Nacional Constituinte (ANC). *Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária*. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <www.camara.gov.br>.

_____. Governo Fernando Henrique Cardoso. *Reforma agrária: compromisso de todos*. Brasília: Presidência da República/Secretaria de Comunicação Social, 1997, p. 17. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/REFAGR3.HTM>.

BRUNO, R. *UDR: crise de representação e novas formas de poder das oligarquias rurais*. In: REUNIÃO ANUAL DO PROJETO DE INTERCÂMBIO DE PESQUISA SOCIAL NA AGRICULTURA (PISPSA), 1987. *Anais...* 1987.

CARDOSO, F. H. Reforma agrária: compromisso de todos. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, abr. 1997.

CARVALHO FILHO, J. J. Política fundiária: oportunidades perdidas, revolução cultural e Lampedusa. *Revista São Paulo em Perspectiva*, Fundação Seade, v. 11, n. 2, p. 26-34, abr./jun. 1997.

_____. Política agrária do governo FHC: desenvolvimento rural e a nova reforma agrária. In: LEITE, S. (Org.). *Políticas públicas e agricultura no Brasil*. Porto Alegre: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2001, p. 217. Disponível em: <<http://www.assessoriaopt.org/>>.

_____. Política agrária e violência no campo. *Relatório Anual – Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*, 2005.

_____. Política agrária no governo Lula: esvaziamento da reforma agrária. *Direitos Humanos no Brasil 2005: relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*. São Paulo, 2006.

_____. A nova (velha) questão agrária e o agronegócio. *Direitos Humanos no Brasil 2007: relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*. São Paulo, 2007.

_____. A nova (velha) questão agrária. *Jornal Valor Econômico*, 22 fev. 2008.

COMISSÃO TEMÁTICA DE POLÍTICA AGRÍCOLA E REFORMA AGRÁRIA. Coligação A Força do Povo PT – PCdoB – PRB. *Lula presidente: Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável para uma Vida Digna no Campo*. Programa Setorial de Política Agrícola e Reforma Agrária. Brasília, 2006, p. 23.

FERREIRA, B. CONCEIÇÃO, J. C. Desenvolvimento rural: reforma agrária, PRONAF e PAA. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, Ipea n. 11, 2005.

FERREIRA, B.; TEIXEIRA, J. G. Constituinte e reforma agrária: embates de classe. *Revista Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, ANPOCS, 1988.

FREITAS, J. Em pouco tempo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 16 abr. 1997.

FOLHA DE SÃO PAULO, Editorial, 16 jun. 1985.

GAZETA MERCANTIL, p. A.5, 13 maio 1996.

GOVERNO muda a lei e quer dar “um basta” a invasões. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 13 jun. 1997.

GRAZIANO, X. *O carma da terra no Brasil*. São Paulo: A Girafa Editora, 2004.

IBGE. *Censo agropecuário 2006: resultados preliminares*. Banco de dados agregados. Disponível em <<http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/pesquisas/ca/default.asp?o=2&i=P>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

INCRA. *O que mudou (e porque mudou) nas leis que regem a reforma agrária*. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/_serv/legis/apresent.htm>. Acesso em: 11 jul. 1997.

_____. *Plano de qualificação dos assentamentos*: proposta preliminar. Brasília, 2007. No prelo.

INCRA/IICA *Descentralização e reforma agrária: um processo em discussão*. Araújo, T. B. (Coord.). Recife, 1998.

FERREIRA, B. *Desenvolvimento rural. Políticas sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, Ipea n. 16, p. 185-186, 2008.

JORNADA sobre a reforma agrária. In: SEMINÁRIO PROMOVIDO PELA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA, CEAC, Departamento de Sociologia, CEDEC, MIRAD, mar. 1987.

JUNGMANN, R. O governo Fernando Henrique Cardoso vem desencadeando uma verdadeira revolução cultural dentro da reforma agrária brasileira. O cadastro da terra, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. 1-3, 18 jul. 1997.

MELO NETO, J. C. *Morte e vida severina*. 34. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

MUDANÇAS dependem de reforma no setor público. Reforma Agrária. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, p. A14, 25 ago. 1994.

NAVARRO, Z. O projeto-piloto Cédula da Terra: comentário sobre as condições sociais e político-institucionais de seu desenvolvimento recente. *Dossiê Projeto Cédula da Terra*, 1998.

OLIVEIRA, A. U. *A Medida Provisória nº 422, do governo Lula, e a legalização da grilagem de terras públicas na Amazônia*. Disponível em: <www.conlutas.org.br>. Acesso em: 31 mar. 2008.

OLIVEIRA, F. *A razão crítica contra o cinismo dos sem-razão*. Entrevista concedida aos professores Jaldes Reis de Meneses (DH-UFPB) e Maria Aparecida Ramos (DSS-UFPB). Grupo de Economistas, 10 set. 2008. Disponível em: <<http://outrapolitica.wordpress.com/2008/09/11/>>.

PASTORE, A. C. *A resposta da produção agrícola aos preços no Brasil*. São Paulo: APEC, 1973.

_____. Perspectivas da economia brasileira. *Revista Problemas Brasileiros*, 6 maio 2002.

PROJETO LUMIAR. *Assistência técnica nos assentamentos*. Brasília: Ministério Extraordinário da Política Fundiária, Diretoria de Assentamentos, Incra, 1997.

RANGEL, I. *A dualidade básica da economia brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1953.

_____. *A inflação brasileira*. São Paulo: Edições Tempo Brasileiro, 1973.

_____. Questão agrária e agricultura. *Encontros da Civilização Brasileira*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

_____. *Recursos ociosos e política econômica*. São Paulo: Hucitec, 1980.

SALVO, A. E. Presidente da CNA. *Gazeta Mercantil*, 26 abr. 1999.

SCOLESE, E. *A reforma agrária*. São Paulo: Publifolha, 2005.

_____. Conselho de promotores do Rio Grande do Sul pede fim do MST. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 jun. 2008.

SECRETARIA AGRÁRIA NACIONAL DO PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Boletim Semanal*, 1999. Disponível em: <www.pt.org.br/san>.

- SILVA, J. G. *A reforma agrária na virada do milênio*. Campinas: Abra, 1966.
- _____. *Buraco negro: a reforma agrária na Constituinte*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- SORJ, B. *Estado e classes sociais na agricultura brasileira*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.
- STÉDILE, J. P. *Espaço e debate*. São Paulo: Atual, 1997.
- TAVARES, M. C. A questão agrária. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 27 abr. 1997.
- TEIXEIRA, G. *O projeto de medida provisória alterando a política fundiária para a Amazônia*, 2008. No prelo.
- TORRES, R. *Câmara aprova MP que transfere terras a Roraima*. Brasília, 15 abr. 2009. Disponível em: <congressoemfoco.ig.om.br/noticia.asp?cod_canal_18&publicacao=27842>.
- URIBE, G. *MST: após Carajás 227 sem-terra morreram em conflitos*. Agência Estado, 17 abr. 2009. Disponível em: <www.estadao.com.br/noticias/geral,mst-apos-carajas-227-sem-terra-morreram-em-conflitos-,356650,0htm>.